
VALENTINA FAGGIANI
UNIVERSIDAD DE GRANADA, ESPAÑA
valenf@ugr.es

LOS CRÍMENES DE RUSIA EN LA GUERRA DE UCRANIA: ENTRE TERRORISMO Y *CORE CRIMES*¹

THE CRIMES OF RUSIA IN THE WAR IN UKRAINE: BETWEEN TERRORISM AND CORE CRIMES

Cómo citar el artículo:

Faggiani V, (2025). Los Crímenes de Rusia en la guerra de Ucrania: Entre Terrorismo y *Core Crimes*. Derecho Global. Estudios sobre Derecho y Justicia, X (29) <https://10.32870/dgedj.v10i29.801> pp. 407-442

Recibido: 03/09/2024 Aceptado: 01/02/2025

¹Este trabajo ha sido realizado en el marco del Módulo Jean Monnet, “Challenges to justice in the EU: perspectives for reform”, 2022-2025, ERASMUS-JMO-2022-MODULE, 101085462; y del proyecto de investigación I+D+ i “Proceso Penal y Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: Garantías, Cooperación Transfronteriza y Digitalización”, PID2023-152074NB-I00.

RESUMEN

Los contextos de guerra se caracterizan por la comisión no solo de los denominados core crimes, entre los que se incluyen genocidio, crímenes contra la humanidad, crímenes de guerra y agresión (art. 5 Estatuto de Roma), sino también de otros atroces delitos como los actos de terrorismo, que constituye a la vez una de las formas más graves de delincuencia organizada transnacional y una guerra en sí mismo. Por ello, el presente estudio se centrará en el alcance de los crímenes cometidos por Rusia en el conflicto de Ucrania y especialmente en el debate sobre si este país puede ser considerado como un Estado promotor de terrorismo, y las medidas adoptadas tanto por la comunidad internacional como por la Unión Europea (UE) para responder a tales actos e intentar frenar el conflicto.

PALABRAS CLAVE

Guerra entre Rusia y Ucrania, terrorismo, core crimes, Corte Penal Internacional, Unión Europea.

ABSTRACT

War contexts are characterised by the commission not only of so-called core crimes, including genocide, crimes against humanity, war crimes and aggression (Article 5 of the Rome Statute), but also of other heinous crimes such as acts of terrorism, which constitute both one of the most serious forms of transnational organised crime and a war in itself. Therefore, this study will focus on the scope of the crimes committed by Russia in the conflict in Ukraine and especially on the debate on whether this country can be considered a State sponsor of terrorism, and the measures adopted by both the international community and the European Union (EU) to respond to such acts and try to stop the conflict.

KEYWORDS

Russia-Ukraine war, terrorism, core crimes, International Criminal Court, European Union

Sumario. I. El debate en torno a los crímenes de Rusia en Ucrania. 1. Reacciones desde la comunidad internacional. 2. La Resolución del Parlamento Europeo de noviembre de 2022 sobre el reconocimiento de Rusia como Estado promotor del terrorismo como “manifiesto”. II. La ambigüedad de la Corte Internacional de Justicia en la sentencia *Ucrania c. Rusia* de 31 de enero de 2024. III. La necesidad de una noción común de terrorismo y su posible inclusión en los *core crimes*. IV. La ineficiencia y los múltiples riesgos de las “medidas restrictivas” de la UE: en particular las “sanciones selectivas”. V. La importancia de la cooperación judicial entre la Corte Penal Internacional y la Unión Europea a la espera de la institución de un Tribunal Especial para el crimen de agresión. VI. Conclusiones. Bibliografía.

I. EL DEBATE EN TORNO A LOS CRÍMENES DE RUSIA EN UCRANIA

1. Reacciones desde la comunidad internacional

Los contextos de guerra se caracterizan por la comisión no solo de los denominados *core crimes*, entre los que se incluyen genocidio, crímenes contra la humanidad, crímenes de guerra y agresión (art. 5 Estatuto de Roma), sino también de otros atroces delitos como los actos de terrorismo, que constituye a la vez una de las formas más graves de delincuencia organizada transnacional y una guerra en sí mismo. Por ello, el presente estudio se centrará en el alcance de los crímenes cometidos por Rusia en el conflicto de Ucrania y las medidas adoptadas tanto por la comunidad internacional como por la Unión Europea (UE) para responder a tales actos.

En efecto, desde el comienzo del conflicto en Ucrania, en febrero de 2022, se ha desarrollado un interesante debate sobre si Rusia ha actuado también como un “Estado promotor del terrorismo”. Parlamentos de varios países de todo el mundo han declarado a Rusia como un Estado terrorista o promotor del terrorismo o han designado al actual régimen ruso como terrorista. Entre los Estados miembros de la UE se han pronunciado en este sentido por ejemplo Lituania², Letonia³, Estonia⁴, Polonia⁵ y Chequia⁶, Eslovaquia⁷, los Estados más cerca del conflicto, los cuales

² Burak, B. (2023).

³ Mūrniece, I. (11.8.2022).

⁴ Täiskogu, Avaleht (18.10.2022).

⁵ SEJM of the Republic of Poland (14.12.2022).

⁶ Parlament České republiky (15.11.2022).

⁷ NRSR (16.12.2022).

temen, no sin razón, su extensión, y la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa⁸. Y entre los terceros países cabe destacar la Resolución del Senado de Estados Unidos de 27 de julio de 2022⁹, que instaba al Departamento de Estado a que designara a la Federación de Rusia como Estado promotor del terrorismo. Sin embargo, Biden decidió no actuar en tal sentido.

En particular, en esta resolución se afirmaba el valor simbólico de una decisión de este tipo, que subrayaría el apoyo a Ucrania, otorgando más poderes para sancionar también a los Estados que colaboran con Rusia. Además, se ponía de relieve el impacto en la inmunidad de este país, que se vería anulada con la consiguiente posibilidad para los ciudadanos estadounidenses (combatientes y otros voluntarios en Ucrania) de plantear demandas civiles por actos terroristas o cometidos por grupos patrocinados por Rusia ante los tribunales federales. El dinero derivado de las inmovilizaciones de los fondos rusos debería servir para ayudar Ucrania¹⁰.

2. La Resolución del Parlamento Europeo de noviembre de 2022 sobre el reconocimiento de Rusia como Estado promotor del terrorismo como “manifiesto”

Al contrario de países como Estados Unidos¹¹ y Canadá¹², la UE no cuenta con un marco jurídico para designar a un tercer país como Estado patrocinador del terrorismo¹³, que le permitiría endurecer los efectos económicos contra este Estado

⁸ Parliamentary Assembly of Council of Europe (13.10.2022).

⁹ S.Res.623 — 117th Congress (2021-2022).

¹⁰ Saraphin, D. (2023).

¹¹ Immenkamp, B. y Leclerc, G. (2022). Estados Unidos ha incluido en la lista de Estados patrocinadores del terrorismo cuatro países: Siria desde 1979, Irán desde 1984, Corea del Norte desde 2017 y Cuba desde 2021. Anteriormente también Irak, Sudán y Libia han estado en la lista.

¹² State Immunity Act R.S.C., 1985, c. S-18 (<https://laws.justice.gc.ca/eng/acts/S-18/page-1.html#h-440054>).

¹³ El expresidente del Consejo Europeo, Charles Michel, afirmó en las observaciones durante el debate extraordinario del Parlamento del 1º de marzo de 2022 sobre la agresión rusa contra Ucrania que “la agresión de Rusia constituye simple y puro terrorismo geopolítico”. Y el 23 de septiembre de 2022, declaró en su discurso ante la 77.ª Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Federación de Rusia que “cuando un miembro permanente del Consejo de Seguridad inicia una guerra no provocada e injustificada”, “su suspensión del Consejo de Seguridad debería ser automática”. Asimismo, en la declaración de 14 de marzo de 2022, Zbigniew Rau, presidente en ejercicio de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), tachó los ataques del Gobierno de la Federación de Rusia contra civiles inocentes e infraestructuras civiles en Ucrania de “terrorismo de Estado”. Parlamento Europeo, (2022-2896(RSP)).

y los países colaboradores; potenciar los efectos diplomáticos con el consiguiente aislamiento total; y determinaría la pérdida de la inmunidad.

La UE ha delimitado los “actos de terrorismo” en el art. 3 de la Directiva (UE) 2017/541¹⁴ y cuenta con una lista de personas, grupos y entidades, que actúan tanto dentro como fuera de la Unión, considerados involucrados en atentados terroristas. Los criterios para la inclusión en dichas listas están previstos en la Posición Común 2001/931/PESC¹⁵, adoptada para aplicar la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas¹⁶. Es al Consejo Europeo a quien le corresponde la inclusión, la modificación o la retirada de las listas, que se actualizan cada seis meses, designando a personas, grupos y entidades (pero ¡no a Estados!) implicadas en actividades terroristas.

La designación como terroristas conlleva la imposición de sanciones como la inmovilización de activos y la prohibición de poner a su disposición fondos y recursos económicos. Se instituyó además un régimen de sanciones específico para los talibanes y contra las personas y entidades asociadas con Al Qaeda y EIL/Dáesh, sobre cuyo modelo se han desarrollado las medidas restrictivas contra Rusia. Tanto los actos adoptados en dicho ámbito por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas como por la UE presentan importantes aspectos controvertidos por la ausencia de las más elementales garantías en el desarrollo de tales procedimientos de carácter sancionador administrativo¹⁷.

Si bien, como se ha puesto de relieve, en la UE no existe un marco jurídico para declarar a un Estado patrocinador de terrorismo, el Parlamento Europeo, a finales de noviembre de 2022, aprobó una resolución en la que se ha declarado a Rusia

¹⁴ DO L 88 de 31.3.2017.

¹⁵ DO L 344 de 28.12.2001. Reglamento (CE) n. 2580/2001 del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo, DO L 344 de 28.12.2001.

¹⁶ Consejo de Seguridad, Resolución 1373 (2001) aprobada en la 4385ª sesión, de 28 de septiembre de 2001, Distr. general 28 de septiembre de 2001.

¹⁷ El mismo Tribunal de Justicia, tras una primera fase más restrictiva, modificó progresivamente su posición, mostrando una mayor apertura en la sentencia *Kadi/Consejo y Comisión*, de 3 de septiembre de 2008, asuntos acumulados C-402/05 P y C-415/05 P, en la que llegó a anular los actos impugnados, en la parte relativa a los afectados. En concreto, afirmó que la Decisión recurrida vulneraba el derecho de defensa, incumplía la obligación de motivación e infringía el derecho a la tutela judicial efectiva.

como “un Estado promotor del terrorismo”¹⁸. Al respecto, es importante remarcar que dicha Resolución no ha sido aprobada por un Estado, sino por una organización internacional, es decir la UE, que no puede señalar a un Estado como terrorista. Dicho acto tiene un significado meramente político y simbólico, careciendo de valor jurídico vinculante y por lo tanto de efectos concretos.

No obstante, se trata de un “manifiesto” en el que la Unión quería hacer sentir su voz, poniendo de relieve las debilidades y las deficiencias del marco normativo y político actual, a nivel internacional y europeo, y las claves a partir de las que se debería adoptar una estrategia para enfrentarse a estos desafíos, que ponen en peligro uno de los bienes más importantes de los que hemos disfrutado hasta ahora: la paz. Los Estados, que se han opuesto a esta resolución, han considerado que la designación no hubiera supuesto grandes cambios en comparación con las sanciones ya impuestas a Rusia y que había riesgo de una escalada y un deterioro ulterior de las relaciones.

Según la Resolución los ataques perpetrados y las atrocidades cometidas por Rusia son “actos de terror contra la población ucraniana y crímenes de guerra”. Por ello, se reconoce a Rusia como a un Estado promotor del terrorismo y que utiliza medios terroristas. En el texto, se observa de forma clara el nexo entre crímenes de competencia de la Corte Penal Internacional (CPI) y terrorismo, que no está reconocido de forma expresa en el Estatuto, quedándose por lo tanto fuera del ámbito *ratione materiae* de su jurisdicción. La existencia de estos nexos podría ser muy importante para legitimar la intervención de este órgano jurisdiccional supranacional sin necesidad de una revisión del Estatuto de Roma.

Los principales puntos de conexión entre crímenes de guerra y terrorismo en el conflicto en Ucrania, puestos de relieve en la resolución del Parlamento Europeo, se

¹⁸ La Resolución del Parlamento Europeo sobre el reconocimiento de la Federación de Rusia como Estado promotor del terrorismo, adoptada el 22 de noviembre de 2022, 2022-2896(RSP), fue precedida por una sobre “la lucha contra la impunidad por los crímenes de guerra en Ucrania”, adoptada el 19 de mayo de 2022, 2022-2896(RSP), DO C 479 de 16.12.2022, por la Resolución de 15 de septiembre de 2022 sobre las violaciones de derechos humanos en la deportación forzosa de civiles ucranianos a Rusia y la adopción forzosa de menores ucranianos en Rusia (2022/2825(RSP)); y por la Resolución, de 6 de octubre de 2022, sobre la escalada de Rusia en su guerra de agresión contra Ucrania (2022/2851(RSP)), P9 TA(2022)0353. Sobre esta resolución v.: Parlamento Europeo, Pleno (2022).

pueden sintetizar en cinco aspectos. Ante todo, como primer indicador, se considera el contexto de represión y la política de destrucción sistemática llevada a cabo por Rusia en este país, la cual se ha concretado en ataques deliberados y atrocidades contra la población civil ucraniana, la destrucción de infraestructuras civiles y otras violaciones graves de los derechos humanos y del Derecho internacional humanitario. A continuación, como segundo indicador, se observa la existencia de una relación entre el Estado Ruso y los grupos armados, que este controla, como el grupo Wagner, el cual recibe un importante apoyo político, económico y logístico del Estado ruso, en particular del Ministerio de Defensa¹⁹.

El tercer indicador sería constituido por el apoyo a Estados terroristas, con los que Rusia ha tejido tradicionalmente buenas relaciones. Baste pensar en el régimen de Al-Asad en Siria, al que ha apoyado política y económicamente, suministrando armas y en cuya defensa ha llevado a cabo ataques deliberados contra la población civil, las ciudades y las infraestructuras civiles sirias.

El cuarto indicador consistiría en los ataques perpetrados por Rusia a otros países soberanos y en su propio territorio, como el envenenamiento con agentes neurotóxicos de la familia Skripal en el Reino Unido y de Alexandr Litvinenko, Vladímir Kará-Murzá y Alexéi Navalni, el bombardeo de depósitos de municiones en la República Checa en 2014, y el derribo del vuelo 17 de Malaysia Airlines en Ucrania en 2014, en el que fallecieron 298 personas, 198 de ellas de nacionalidad neerlandesa. Con respecto a este último episodio, si bien el Estado ruso siga negando la responsabilidad y no esté dispuesto a colaborar con las jurisdicciones internacionales, el Tribunal de Distrito de la Haya, el 17 de noviembre de 2022, dictó una sentencia de condena en rebeldía de dos rusos y un separatista ucraniano partidario de Moscú. Y finalmente, el quinto elemento se encuentra en la represión sistemática ejercida por el actual régimen ruso contra su propio pueblo, que ha adquirido un carácter totalitario; una represión que por otra parte tiene una larga historia de violencia contra sus opositores políticos.

¹⁹ BBC (2023). El Reino Unido declaró al Grupo Wagner una organización terrorista prohibida y lo calificó de “violento y destructivo”.

II. LA AMBIGÜEDAD DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA EN LA SENTENCIA UCRAÑA C. RUSIA DE 31 DE ENERO DE 2024

En el debate sobre si Rusia se puede considerar como un “Estado promotor del terrorismo”, es interesante analizar también la sentencia de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de 1 de febrero de 2024²⁰, que niega que este país desde los hechos de 2014 haya implementado una política de terrorismo. En este pronunciamiento, la CIJ ha rechazado la mayoría de las alegaciones al recurso interpuesto por Ucrania, de 16 de enero de 2017, sobre la aplicación e interpretación del Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo (ICSFT)²¹ y del Convenio Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD)²², que ambos han ratificado, lo cual se ha convertido en definitiva en una victoria para Rusia. A Ucrania solo se le ha reconocido lo suficiente para que no se quejara y acatará la decisión.

En el asunto de que se trata, Ucrania, como demandante, lamentaba que la Federación Rusia no había adoptado medidas para prevenir y reprimir la comisión de delitos de financiación del terrorismo, facilitando en concreto los actos y las actividades armadas perpetradas por grupos separatistas, vinculados con la “República Popular de Donetsk” (RPD) y la “República Popular de Luhansk” (RPL), ambas filorusas en la zona del este y en la península de Crimea en 2014, y para evitar la discriminación racial contra los tártaros y los ucranianos de la península en el Mar Negro, anexa unilateralmente por Rusia. Es interesante observar que en este asunto Ucrania no solicitaba a la CIJ que se pronunciara sobre cuestiones relativas a la supuesta “agresión” de la Federación de Rusia o a la “ocupación ilegal” del territorio ucraniano, ni pedía un pronunciamiento sobre el estatus de la península de Crimea en virtud del Derecho internacional. Estas cuestiones no constituían el objeto del litigio ante el Tribunal²³.

²⁰ International Court of Justice (ICJ), 31.2.2024, *Ukraine v. Russian Federation*, on the Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination.

²¹ Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, Nueva York, de 9.12.1999.

²² Convenio Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Nueva York, 21.12.1965.

²³ ICJ, 31.2.2024, *Ukraine v. Russian Federation*, 29.

En dicha decisión, la Corte declaró que Rusia violó tanto la obligación *ex art.* 9, par. 1, ICSFT, al no haber adoptado las medidas oportunas para investigar los hechos contenidos en la información transmitida por Ucrania sobre personas que habían presuntamente cometido un delito previsto en el artículo 2 de la ICSFT, así como los arts. 2, pár. 1 (a) y 5 (e) (v) de la CERD, por no facilitar la enseñanza del idioma ucraniano en la península ocupada. En particular, con respecto al ICSFT, según la CIJ, el concepto de “fondos”, tal y como se define en el art. 1²⁴ y se desarrolla en el art. 2²⁵, que considera su provisión o recaudación como un elemento constitutivo del delito de financiación del terrorismo, se refiere a los recursos proporcionados o percibidos por su valor monetario y financiero y no incluye los medios utilizados para cometer actos de terrorismo, incluidas las armas o los campos de adiestramiento²⁶. En consecuencia, el supuesto suministro de armas a diversos grupos armados que operan en Ucrania y el adiestramiento para miembros de dichos grupos quedan fuera del ámbito material del ICSFT.

Por otra parte, desde el punto de vista *ratione personae*, si bien la financiación del terrorismo por un Estado, como tal, no está cubierta por el ICSFT, dicho Convenio sí

²⁴ Atendiendo al art. 1.1 ICSFT “Por fondos se entenderá los bienes de cualquier tipo, tangibles o intangibles, muebles o inmuebles, con independencia de cómo se hubieran obtenido, y los documentos o instrumentos legales, sea cual fuere su forma, incluida la forma electrónica o digital, que acrediten la propiedad u otros derechos sobre dichos bienes, incluidos, sin que la enumeración sea exhaustiva, créditos bancarios, cheques de viajero, cheques bancarios, giros, acciones, títulos, obligaciones, letras de cambio y cartas de crédito”.

²⁵ Según el art. 2.1 ICSFT “Comete delito en el sentido del presente Convenio quien por el medio que fuere, directa o indirectamente, ilícita y deliberadamente, provea o recolecte fondos con la intención de que se utilicen, o a sabiendas de que serán utilizados, en todo o en parte, para cometer: a) Un acto que constituya un delito comprendido en el ámbito de uno de los tratados enumerados en el anexo y tal como esté definido en ese tratado; b) Cualquier otro acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando, el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo.”

²⁶ ICJ, 31.2.2024, *Ukraine v. Russian Federation*, 51. Según la CIJ los trabajos preparatorios confirman esta interpretación del término “fondos”. Una interpretación de buena fe del ICSFT debe tener en cuenta que la preocupación de los Estados parte al redactar dicho Convenio no eran los medios o recursos militares que los grupos terroristas pudieran utilizar para cometer actos de terrorismo, sino más bien la adquisición de recursos financieros que les permitieran, entre otras cosas, adquirir dichos medios, incluidos el armamento y el adiestramiento. En este sentido, los trabajos preparatorios revelan que uno de los problemas clave consistía en el uso por parte de los grupos terroristas de instituciones benéficas reales o espurias para recaudar fondos con fines aparentemente legítimos.

exige que estos actúen para reprimir y prevenir la comisión de este crimen por parte de todas las personas, con la inclusión de los funcionarios del Estado. El Juez *ad hoc* Pocar, en la opinión parcialmente disidente, discrepa del enfoque metodológico de la CIJ, criticando la exclusión de las armas y otros objetos utilizados en actos terroristas de la definición de “fondos” como “activos de cualquier tipo”²⁷, al no tener fundamento en la Convención.

Asimismo, según la Corte no había pruebas suficientes para constatar la existencia de la voluntad de cometer actos terroristas. En su opinión, el elemento de conocimiento requiere demostrar que, en el momento en que los fondos fueron supuestamente recogidos o proporcionados a los grupos, el presunto financiador sabía que iban a ser utilizados para llevar a cabo actos predicados²⁸. En esta línea, el Juez *ad hoc* Tuzmukhamedov²⁹, en su opinión parcialmente disidente, afirmó que los incidentes que Ucrania calificó de “actos de terrorismo” ocurrieron en el curso de las hostilidades e involucraron objetivos militares. No hubo ninguna intención de dañar a los civiles y sembrar el terror ni existía la intención o el conocimiento por parte de la persona que supuestamente financiaba de destinar la financiación a estos objetivos.

De forma parecida, la Corte rechaza el presunto incumplimiento del art. 8 del ICSFT, concluyendo que no existían pruebas suficientemente específicas y detalladas para que Rusia tuviera motivos razonables para sospechar que las cuentas, tarjetas bancarias y otros instrumentos financieros fueron utilizados o asignados con el fin de cometer los delitos previstos en el art. 2 ICSFT. A falta de pruebas, la Federación de Rusia no tenía motivos razonables para sospechar que los fondos en cuestión iban a utilizarse con fines de financiación del terrorismo y, en consecuencia, no estaba obligada a congelar esos fondos³⁰.

En la misma línea, según la Corte, Rusia tampoco vulneró el art. 10, par. 1³¹, que reconoce la obligación de procesar o extraditar, *aut dedere aut judicare*, que no es absoluta y depende de los resultados de las investigaciones, de las que no

²⁷ Partly dissenting of Judge *ad hoc* Pocar, ICJ, 31.2.2024, *Ukraine v. Russian Federation*.

²⁸ ICJ, 31.2.2024, *Ukraine v. Russian Federation*, 76.

²⁹ Partly dissenting of Judge *ad hoc* Tuzmukhamedov, ICJ, 31.2.2024, *Ukraine v. Russian Federation*.

³⁰ ICJ, 31.2.2024, *Ukraine v. Russian Federation*, 92-98.

³¹ ICJ, 31.2.2024, *Ukraine v. Russian Federation*, 112-120.

se desprendía la comisión de los delitos de financiación del terrorismo *ex art.* 2; ni el art. 12, par. 1³², atendiendo al cual los Estados parte del ICSFT tienen que ayudar a otros Estados parte en sus investigaciones sobre la financiación del terrorismo, puesto que las acusaciones de Ucrania eran muy generales y no tenían soporte probatorio³³, no indicando de forma detallada los actos cometidos por los destinatarios de los fondos, y que los presuntos financiadores sabían que los fondos se utilizarían para la comisión de dichos actos.

También dicha interpretación de los arts. 10 y 12 ICSFT ha sido criticada por el Juez Pocar, según quien la Federación de Rusia debería al menos haber señalado las solicitudes de Ucrania a la atención de las autoridades judiciales pertinentes (art. 10 ICFST), quienes luego deberían haber iniciado una investigación preliminar sobre posibles actos de financiación del terrorismo³⁴, y debería haber proporcionado asistencia a Ucrania en relación con las investigaciones penales en cuestión (art. 12 ICSFT).

Y, por último, el Tribunal considera que Rusia tampoco violó el art. 18, par. 1 ICFST, cuyo objetivo es fomentar la cooperación en la prevención de los delitos previstos en el art. 2 ICFST, más que impedir directamente la comisión de esos delitos. Por consiguiente, según el Tribunal, no entra en el ámbito del art. 18 ICSFT determinar si Rusia ha incumplido las obligaciones derivadas de dicho Convenio por su supuesta política de financiación de grupos armados en el este de Ucrania³⁵.

A continuación, poco después, el 2 febrero de 2024, la CIJ se pronunció sobre el recurso presentado por Ucrania, rechazando la comisión de actos de genocidio contra los habitantes de habla rusa del Donbás³⁶; y con resolución de 16 de marzo de 2022,

³² ICJ, 31.2.2024, *Ukraine v. Russian Federation*, 121-131.

³³ Se acusaba a los miembros de la Duma Estatal rusa de estar involucrados en la recaudación de fondos para la LPR y de que se habían publicado anuncios en línea con ese fin y que el jefe del Estado Mayor de las fuerzas armadas rusas estaba implicado en la financiación de “grupos armados extralegales” que operaban en el este de Ucrania y en el establecimiento de la RPD y la RPL. ICJ, 31.2.2024, *Ukraine v. Russian Federation*, 130.

³⁴ Partly dissenting of Judge *ad hoc* Pocar, ICJ, 31.2.2024, *Ukraine v. Russian Federation*.

³⁵ ICJ, 31.2.2024, *Ukraine v. Russian Federation*, 132-146.

³⁶ ICJ, 2.2.2024, *Ukraine v. Russian Federation*, 47 y 48. El presidente de la Federación de Rusia declaró, en su discurso, de 21 de febrero de 2022, que coincidió con el reconocimiento por parte de ese Estado de las “repúblicas” de Donetsk y Luhansk, que “4 millones de personas”, que viven en la región oriental de Ucrania, fueron víctimas de un “genocidio”. En la misma línea, el Representante Permanente de la Federación de Rusia ante las Naciones

la Corte concedió las medidas cautelares provisionales (art. 41 Estatuto de la CIJ), disponiendo que Rusia suspendiera de forma inmediata las operaciones militares³⁷.

El asunto *de quo* tiene perfiles de originalidad, pudiéndose calificar como un caso a la “inversa”³⁸, sin duda diferente por ejemplo al recurso interpuesto por Sudáfrica contra Israel³⁹, puesto que la Corte no estaba llamada a pronunciarse sobre si Rusia estaba cometiendo un genocidio en Ucrania⁴⁰ y si el reconocimiento de la independencia de la “República Popular de Donetsk” y la “República Popular de Luhansk”, el 21 de febrero de 2022, viola los artículos I y IV de la Convención sobre Genocidio, sino sobre si Ucrania es responsable de la comisión de este crimen contra los habitantes de habla rusa y la admisibilidad de dicha solicitud.

III. LA NECESIDAD DE UNA NOCIÓN COMÚN DE TERRORISMO Y SU POSIBLE INCLUSIÓN EN LOS CORE CRIMES

Los crímenes cometidos por Rusia en Ucrania y la dificultad de marcar una línea clara de separación entre terrorismo y core crimes vuelven a plantear la necesidad de adoptar una noción común de terrorismo. Sin embargo, se trata de un tema muy delicado, por el miedo de algunos Estados, in primis Estados Unidos, a que las jurisdicciones internacionales o de otros Estados puedan investigar y juzgar a personas involucradas en asuntos políticamente muy sensibles, en virtud del principio de jurisdicción universal.

La falta de acuerdo fue instrumentalizada también en su momento en el seno de las negociaciones para la adopción del Estatuto de Roma⁴¹ para impedir la incorporación

Unidas, defendiendo el reconocimiento de las dos “repúblicas” en cuestión ante la Asamblea General, el 23 de febrero de 2022, afirmó que los habitantes de la región de Donbass fueron víctimas de un “genocidio flagrante” (Naciones Unidas, Documentos Oficiales de la Asamblea General, doc. A/76/PV.58 (23.2.2022).

³⁷ ICJ, 16.3.2022, *Ukraine v. Russian Federation*, Order allegation of genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the crime of genocide (1948), 10. Para un comentario a la decisión: Milanović, M. (16.3.2022); Acconciamezza, L. (21.3.22).

³⁸ Milanović, M. (2.2.24).

³⁹ Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel).

⁴⁰ ICJ, 2.2.2024, *Ukraine v. Russian Federation*, Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide.

⁴¹ Delegación de España (1998).

de una referencia explícita al terrorismo, dejando este crimen fuera de la competencia material y, por lo tanto, de la jurisdicción de la CPI⁴². El Estado que mayormente se opuso también en esta ocasión fue Estados Unidos. En concreto, se consideró que el terrorismo no pertenecía a la categoría de los denominados “core crimes” (*ius cogens*), es decir los crímenes más graves, que afectan a la conciencia de la humanidad, sino a los “*Treaties crimes*” (delitos de base convencional), para cuya persecución, además, ya existía un sistema de cooperación judicial internacional.

No obstante, no se cerró definitivamente la puerta a su inclusión, sino que en el Acta final de la conferencia de plenipotenciarios se reconoció que los actos terroristas y de tráfico internacional de drogas ilícitas constituyen graves amenazas contra la paz y la seguridad internacionales y se lamentaba que no se había podido llegar a un acuerdo sobre una definición generalmente aceptada⁴³ de estos supuestos típicos que permitiera su recepción en el Estatuto de Roma. Por todo ello, se recomendó que este tema se reconsiderara más adelante en una Conferencia de revisión, cuando la CPI fuera una realidad más consolidada. Esta conferencia de revisión nunca ha tenido lugar, ni hay perspectivas en este sentido.

Desgraciadamente, desde los ataques a las torres gemelas de 2001, los continuos atentados sufridos en estos años por los Estados miembros de la UE, con la inclusión de España, hasta el conflicto en Ucrania y los más recientes episodios tras la explosión del conflicto entre Israel y Palestina han dejado claro que la lucha contra el terrorismo es uno de los principales desafíos para el mantenimiento de nuestras estructuras democráticas, de la paz y de la seguridad. Es por lo tanto necesario volver a abordar el debate sobre esta cuestión.

Ahora bien, las principales preguntas que se nos plantean son, por un lado, qué efectos prácticos tendría la inclusión del terrorismo en el ER; y cómo suplir a las deficiencias que el sistema presenta actualmente. Ante todo, la recepción del

⁴² Sobre la CPI, Carrillo Salcedo, J. A. (coord.) (2000); Garrido Carrillo, F. J. y Faggiani, V. (2013); Pignatelli y Meca, F. (ed.) (2003); Gómez Guillamón, R. (2000); Mori, P. (2001); Olásolo, H. (2003); Quesada Alcalá, C. (2005).

⁴³ *Vid.* el Acta final de la conferencia diplomática de plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional, Roma, 17 de julio de 1998 (A/CONF.183/10). Por su parte, la Convención para la supresión de la financiación del terrorismo de 1999, por ejemplo, contiene una definición y hay que considerar que ha sido ratificada por 173 Estados (art. 2).

terrorismo en el ER extendería la competencia *ratione materiae* sobre este crimen, legitimando el ejercicio de la jurisdicción de la CPI en supuestos particularmente delicados desde el punto de vista político, cuando, en virtud del principio de complementariedad, los Estados no puedan o no quieran conocer de tales asuntos (art. 17 ER).

En cuanto a la competencia *ratione personae*, la inclusión del terrorismo en los core crimes permitiría enjuiciar a cualquier persona responsable del crimen sin distinción por razón del cargo por lo tanto también a los jefes de Estado y de Gobierno e intervenir contra los Estados patrocinadores del terrorismo. Y en cuanto a los caminos que se podrían emprender: el primero, que sería el más lógico, es la revisión del Estatuto de Roma. No obstante, ante la dificultad o mejor dicho la imposibilidad por falta de voluntad de activar un proceso de reforma sería interesante subsumir el terrorismo en el ámbito de aplicación de los artículos 7 y 8 ER, a través de una interpretación extensiva y “evolutiva”⁴⁴ de dicho texto.

En este sentido, si bien la reforma del Estatuto de Roma sería posible teóricamente (art. 121 ER)⁴⁵, en realidad no es viable y quizás tampoco recomendable porque se trata de un proceso largo y complejo, que requiere alcanzar el consenso entre los Estados parte sobre un tema que sigue siendo conflictivo. Este acuerdo ahora mismo no existe. Además, es suficiente pensar en el proceso de revisión para la adopción de una definición del crimen de agresión, que culminó en la Conferencia de Kampala⁴⁶, para comprender cómo puede ser arduo llevar a cabo un procedimiento de este tipo. Por lo tanto, se descarta la posibilidad de introducir un art. 8 ter ER.

En cambio, parece más viable, la interpretación más amplia del ER para incluir de forma implícita el terrorismo en los arts. 7 y 8 ER, que recogen respectivamente los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra. El art. 7 ER contiene un listado extenso de supuestos subsumibles en la categoría de los crímenes contra

⁴⁴ En tal sentido, Tarfusser, C. (2016).

⁴⁵ Art. 121 ER.

⁴⁶ *Id.* Conferencia de revisión del Estatuto de Roma de la CPI, Kampala, de 31 de mayo a 11 de junio de 2010, https://asp.icc-cpi.int/sites/asp/files/asp_docs/ASP9/OR/RC-11-SPA.pdf. Sobre esta cuestión, v. también: Bou Franch, V.E., Fernández de Casadevante, C. (2009); Escribano Úbeda-Portugués, J. (2008); Galingging, R. (2010); Proulx, V.-J. (2003); Van Der Wilt, H., & Braber, I. (2014); Arnold, R. (2004); Corrales Hoyos, M. (2017); Cohen, A. (2012).

la humanidad, entre los que se incluyen: el asesinato, el exterminio, la tortura y otros actos inhumanos de carácter similar, que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física. Estos actos tienen que ser realizados como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque.

Tres son los elementos que nos permiten reconducir el crimen de terrorismo en la noción de crímenes de lesa humanidad⁴⁷:

1. No es necesarios encontrarse en un contexto de guerra.
2. Tiene que producirse un ataque generalizado o sistemático contra una población civil, es decir la comisión múltiple de los actos tipificados en el art. 7, par. 1, ER, a fin de cumplir o promover la política de un Estado o de una organización de cometer este ataque.
3. Se requiere el conocimiento del ataque por parte del autor⁴⁸.

Y en esta línea, el art. 8 ER, que reconoce los crímenes de guerra, dispone que la CPI tendrá competencia respecto de estos crímenes, en particular, cuando se cometan como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes. A continuación, el art. 8, par. 2, ER hace referencia a las “otras violaciones graves de las leyes y los usos aplicables en los conflictos armados que no sean de índole internacional, dentro del marco establecido de derecho internacional, a saber, cualquiera de los actos siguientes”: (i) “Dirigir intencionalmente ataques contra la población civil como tal o contra civiles que no participen directamente en las hostilidades”.

La letra f) de ese mismo apartado 2 aclara que el párrafo 2 e) del presente artículo se aplica a los conflictos armados que no son de índole internacional, y, por consiguiente, quedan excluidas las situaciones de disturbios y tensiones internas, como motines, actos aislados y esporádicos de violencia u otros actos de carácter

⁴⁷ *Vid.* Elementos de los crímenes, arts. 7, 2 y 3.

⁴⁸ Al respecto, Tarfusser, C., *op. cit.*, incluye el terrorismo en el crimen contra la humanidad, considerando el “elemento contextual” relativo al ataque contra la población civil, el carácter a larga escala del crimen y la sistematicidad del ataque y la individualidad de un nexos entre las conductas y el plano político. En su opinión, se pueden calificar como actos de terrorismo el homicidio, la prisión u otras formas de privación de la libertad personal contrarias a las normas fundamentales del derecho internacional (art. 7(1)(e) ER), como la toma de rehenes con fines de extorsión contra un Estado, la tortura, la persecución.

similar. Se aplica a los conflictos armados, que tienen lugar en el territorio de un Estado, cuando existe un conflicto armado prolongado entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre tales grupos.

En este sentido, como afirma también la Comisión Europea, no se puede excluir que “un comportamiento específicamente terrorista pueda equivaler a un crimen contra la humanidad o a otro tipo de crimen contemplado en el Estatuto, siempre que se ajuste a los criterios establecidos para ese tipo de crímenes”⁴⁹. Esta posible inclusión de forma implícita en el ER puede encontrar un interesante encaje también en los Estatutos de otros tribunales penales internacionales⁵⁰, en los que sí se contempla este supuesto típico delictivo. La importancia de una interpretación extensiva del ER, a través de la inclusión en su ámbito de aplicación del terrorismo, puede tener efectos importantes en los contextos de conflicto bélico.

IV. LA INEFICIENCIA Y LOS MÚLTIPLES RIESGOS DE LAS “MEDIDAS RESTRICTIVAS” DE LA UE: EN PARTICULAR LAS “SANCIONES SELECTIVAS”

Por su parte, la UE no se ha mantenido pasiva frente a los crímenes cometidos por Rusia en Ucrania y, en general, al conflicto, sino que ha intentado articular una respuesta conjunta, basada en la condicionalidad negativa, es decir en mecanismos de reacción coercitiva frente a la actuación de Rusia, como tercer país. En realidad,

⁴⁹ *Vid.* Pregunta Escrita E-0389/02 de Charles Tannock (PPE-DE) a la Comisión, Inclusión o no inclusión de los actos de terrorismo en las disposiciones del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, Diario Oficial n. 092 E de 17/04/2003 p. 0008 - 0009.

⁵⁰ El terrorismo está contemplado, por ejemplo, en el Estatuto del Tribunal Penal para Ruanda (art. 4) y para Sierra Leona (art. 3). Incluso antes, en 1937, se elaboraron en el seno de la sociedad de Naciones Unidas la Convención para la prevención y represión del terrorismo de 1937 y la Convención por la que se creaba un tribunal penal internacional con jurisdicción sobre terrorismo internacional. Si bien dichos instrumentos no entraron en vigor, se convirtieron en un punto de referencia para el posterior desarrollo en este ámbito. Otro ejemplo interesante está representado por el Tribunal Especial para el Líbano, instituido en virtud de la resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas n. 1757 de 6 de febrero de 2007 y del Acuerdo entre la ONU y el Gobierno Libanés de 23 de enero de 2007. *Vid.* Resolución 1757, aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5685ª sesión, celebrada el 30 de mayo de 2007, S/RES/1757 (2007). Sobre este tribunal *vid.*: Alam-Pérez, B. (2021); Ambos, K. (2021); Fraschina, A. (2008); Torres Pérez, M. (2021). En cambio, el Tribunal Internacional para los crímenes en la ex Yugoslavia no incluía una referencia expresa al terrorismo. No obstante, el Tribunal ha elaborado una interesante jurisprudencia al respecto. *Vid.* Castro, S. I. (2021).

las sanciones a este Estado remontan en el tiempo. La Unión Europea empezó a imponerle medidas restrictivas desde marzo de 2014, tras la anexión ilegal de Crimea⁵¹. Este paquete sancionador se ha convertido en la base de las medidas autónomas o unilaterales adoptadas tras la insurgencia del conflicto. La actuación de la UE al respecto se ha intensificado de forma progresiva.

Dos son los “régimenes de sanciones” implementados: el “régimen de alcance general” en materia de derechos humanos adoptado en 2014, que ha sido adaptado al nuevo contexto bélico, y el “régimen específico” para Rusia, aprobado el 27 de mayo de 2024⁵². El objetivo de dichas restricciones, cuya base se encuentra en los arts. 29 TUE y 215 TFUE, es enfrentarse de forma pacífica (art. 2, par. 4, de la Carta de Naciones Unidas)⁵³ a la violación de los derechos humanos, perpetuadas por Rusia, a la política restrictiva y la represión sistemática y cada vez más intensa, así como a la implementación de medidas disuasorias contra los medios de comunicación, y la consiguiente manipulación de la información para influir en los procesos políticos y económicos, y miembros de la oposición.

Además, no se ha sancionado solo a Rusia sino también a Bielorrusia, por haber participado en la agresión contra Ucrania, a Irán por el suministro de drones y a Corea del Norte por el suministro de armamento a Rusia⁵⁴. Se han puesto en marcha sanciones como la expulsión de Rusia del Consejo de Europa⁵⁵, que manifiesta

⁵¹ *Vid.* Reglamento (UE) n. 833/2014 del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania, DOUE, n. 229, 31.7.2014; y Decisión 2014/145/PESC del Consejo, de 17 de marzo de 2014, relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, DO L 78 de 17.3.2014.

⁵² Reglamento (UE) 2024/1485 del Consejo de 27 de mayo de 2024 por el que se adoptan medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Rusia, DO L, 2024/1485, 27.5.2024.

⁵³ El art. 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas establece que “Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas”.

⁵⁴ Consejo Europeo/Consejo de la Unión Europea (2024).

⁵⁵ Art. 8 del Estatuto del Consejo de Europa. Resolution CM/Res(2022)2 on the cessation of the membership of the Russian Federation to the Council of Europe (Adopted by the Committee of Ministers on 16 March 2022 at the 1428ter meeting of the Ministers’ Deputies). El TEDH se pronunció el 25 de junio de 2024 sobre el asunto *Ucrania c. Rusia* (Crimea), n. 20958/14 y 38334/18, condenando a Rusia por las violaciones cometidas a partir del febrero de 2014 en Crimea, que formaban parte de una campaña de represión, que incluía en particular desapariciones, malos tratos, detenciones ilegales, imposibilidad de renunciar a la ciudadanía rusa, supresión de los medios

el reproche de la Gran Europa, medidas restrictivas económicas⁵⁶, financieras y comerciales, que pueden tener carácter general o individual, afectando a personas físicas, jurídicas u otras entidades no estatales, y medidas en el marco de la cooperación judicial en materia penal, en particular, a través del rol de Eurojust. Y no se puede soslayar la importancia de la ayuda de armas para resistir a los ataques perpetrados por el agresor, el Fondo de Ayuda Humanitario (Reglamento (UE) 2022/2463)⁵⁷ y la activación por primera vez de la protección temporal⁵⁸. La presente contribución, no obstante, se centrará solo en las medidas restrictivas de carácter individual y en el marco de la cooperación judicial en materia penal.

Desde un criterio *ratione personae*, se pueden identificar tres tipologías de sanciones⁵⁹. El primer y el segundo grupo comprenden a los miembros del gobierno, altos funcionarios del sector militar y de defensa en Rusia, que por ejemplo fabrican todo tipo de armas y drones y personalidades de los medios de comunicación (*Rusia Today*)⁶⁰ (primera tipología) y los miembros de órganos estatales, como responsables directos de la agresión, por ejemplo, los miembros de la Duma y del Consejo Nacional de Seguridad (segunda tipología)⁶¹. Se trata por lo

de comunicación ucranianos y de la lengua ucraniana en las escuelas, detención preventiva en condiciones de hacinamiento, procesamiento y condena por cargos falsos sin un juicio justo en el país, acusaciones inventadas sin un juicio justo en represalia por cualquier postura proucraniana, y traslados desde Crimea a prisiones en Rusia. En concreto, se constató la violación de los artículos 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 14 y 18 CEDH, art. 2 Protocolo n. 1 y art. 2 Protocolo n. 4 del CEDH y del art. 38 CEDH en relación con el incumplimiento de la obligación de proporcionar las facilidades para examinar el asunto.

⁵⁶ Saccucci, A. (2022).

⁵⁷ DO L 322 de 16.12.2022.

⁵⁸ Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal, DOUE, n. 71, 4.3.2022.

⁵⁹ *Vid.* Poli, S. (2022). Para un cuadro más completo se reenvía también a Poli, S., y Finelli, F. (2022).

⁶⁰ Decisión (PESC) 2022/351 del Consejo de 1 de marzo de 2022 por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania, DOUE, n. 65, de 2 de marzo de 2022. En dicha decisión se suspendió la actividad del *RT- Russia Today* y de *Sputnik*.

⁶¹ Decisión (PESC) 2022/267 del Consejo de 23 de febrero de 2022 por la que se modifica la Decisión 2014/145/PESC relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, DO L 42I del 23.2.2022; Reglamento de ejecución (UE) 2022/261 del Consejo de 23 de febrero de 2022 por el que se aplica el Reglamento (UE) n. 269/2014 relativo a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y

tanto de personas que ostentan responsabilidades políticas y están materialmente implicadas en la planificación y ejecución del esquema represivo que caracteriza la política de este país.

El tercer grupo, en cambio, está integrado por personas no directamente involucradas en el conflicto, que sin embargo están muy vinculadas al gobierno, beneficiándose de esta situación o apoyándolo. En esta categoría se encuentran incluidos también g) “los principales empresarios o personas jurídicas, entidades u organismos implicados en sectores económicos que proporcionen una fuente sustancial de ingresos al Gobierno de la Federación de Rusia, como responsable de la anexión de Crimea y de la desestabilización de Ucrania”⁶². En ningún paquete se hace referencia a Rusia como Estado terrorista o patrocinador del terrorismo ni se cuestiona la inmunidad soberana de este Estado.

Desde el punto de vista *rationae materiae*, las sanciones afectan a sectores estratégicos: económico, comercial, la aviación, la energía y la tecnología, y los medios de comunicación rusos. Este tipo de limitaciones han sido definidas como sanciones atípicas. Debilitando su base económica, se pretende anular la capacidad de Rusia de resistir al conflicto. No obstante, también la economía de los Estados sancionadores se ha resentido de los efectos perjudiciales de tales restricciones, por la fuerte subida de los precios, provocada por la ruptura de las relaciones con el Estado agresor. Al respecto, es interesante considerar que en este caso la UE no defiende un interés propio ni ha sido víctima directa de dichas violaciones, sino que de esta forma ha puesto en marcha medidas de autotutela a fin de defenderse de forma legítima frente a la vulneración de un propio derecho⁶³.

la independencia de Ucrania, DO L 42I del 23.2.2022, y medidas adoptadas después. Más recientemente se han adoptado la Decisión (PESC) 2024/1484 del Consejo, de 27 de mayo de 2024, relativa a la adopción de medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Rusia, DOUE, n. 1484, de 27 de mayo de 2024, y el Reglamento (UE) 2024/1485 del Consejo, de 27 de mayo de 2024, por el que se adoptan medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Rusia, DOUE, n. 1485, 27.5.2024.

⁶² Art. 3.1. Reglamento (UE) 2022/330 del Consejo de 25 de febrero de 2022 por el que se modifica el Reglamento (UE) n. 269/2014, relativo a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, DO L 51 de 25.2.2022. Al respecto, v. Finelli, F. (2023).

⁶³ Mangas Martín, A. (2023: 125).

Se trata de un intento de reacción indirecta a la violación del *ius cogens*, a una situación de conflicto que podría extenderse al territorio de la UE y que arriesga alterar el orden jurídico mundial y el modelo de Estado de democrático. Además, en esta situación y salvo la voz aislada de Hungría, que intercambió el apoyo a las ayudas a Ucrania para conseguir la suspensión del bloqueo de los fondos europeos, que le había sido impuesta con arreglo al Reglamento de condicionalidad (Reglamento (UE) 2020/2092)⁶⁴, los Estados miembros han actuado en el Consejo bastante compactos en la adopción de estas medidas, si bien después ha habido una aplicación asimétrica. En este caso, la regla de la unanimidad no ha representado un obstáculo.

Por lo que se refiere de forma más específica a las medidas individuales, estas siguen el patrón de las *black lists*, instituidas contra los terroristas, con la diferencia que no se basan en una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y no han sido adoptadas en el marco del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. Dichas restricciones son muy intrusivas, pues pueden incidir en la libertad de circulación, afectando al derecho a entrar y transitar en el territorio de la UE, como en el caso de la prohibición de viajar⁶⁵, o a obtener el visado, en el derecho de propiedad y en la iniciativa económica y en general en los derechos procesales básicos. Su intensidad ha ido aumentando, pasando de la congelación de fondos y recursos económicos de personas físicas o jurídicas relacionadas con Rusia, de los empresarios más destacados, a la prohibición de realizar operaciones relativas a la gestión de las reservas y de las actividades del Banco Central de Rusia, hasta la confiscación de bienes ya objeto de congelación.

En cuanto a las garantías procesales, el TJUE, que puede controlar estas medidas en el ámbito de un recurso de anulación, pronunciándose sobre las motivaciones del Consejo para incluir el nominativo en las listas⁶⁶, en estos años, ha creado un marco jurisprudencial muy interesante con el que ha intentado desarrollar un sistema de

⁶⁴ DO L 433I de 22.12.2020.

⁶⁵ Art. 1 de la Decisión (PESC) 2024/1484 del Consejo de 27 de mayo de 2024 relativa a la adopción de medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Rusia, JO L, 2024/1484, 27.5.2024.

⁶⁶ En la sentencia de 20 de diciembre de 2023 causa T-313/22, *Abramovich c. Consejo de la Unión Europea*, 121, el TJ consideró el motivo de la inclusión en la lista, basado en el estatus de empresario de relevancia involucrado en sectores económicos que representan una fuente de renta notable para el gobierno ruso, suficientemente sufragado por el Consejo.

garantías⁶⁷. No obstante, la solución de los asuntos que se le plantean depende mucho de las características del caso concreto.

Además, al margen de esta suerte de tutela jurisdiccional asegurada por el TJ, las medidas restrictivas siguen planteando dudas no solo desde el perfil del respeto a los derechos fundamentales, sino a su real utilidad y a su eficacia, en relación con los resultados. En cuanto al respeto de los derechos, ante todo la persona incluida en la lista no será oída antes de su inclusión y el Consejo no está obligado a comunicar los motivos de dicha inscripción para mantener “un efecto sorpresa” y permitir a la decisión desarrollar plenamente su efecto útil⁶⁸. Al contrario, se prevé la obligación de comunicar los elementos de prueba y de escuchar al interesado antes de la adopción de los actos de mantenimiento. Asimismo, existen límites desde el punto de vista del acceso a los documentos del expediente, lo cual repercute en la posibilidad de recabar las pruebas necesarias para preparar la propia defensa⁶⁹.

Partiendo de la premisa de la necesaria complementariedad de las sanciones, puesto que tienen que ser parte integrante de una estrategia más amplia, a la pregunta si pueden ser útiles, se podría contestar que sí pero solo si los Estados sancionadores y los Estados sancionados cumplieran, lo cual no ocurre en la realidad. De hecho, también en el conflicto en Ucrania, se puede observar que, por un lado, Rusia ha recurrido a vías alternativas de escape para eximirse del cumplimiento⁷⁰, encontrando

⁶⁷ Martín y Pérez de Nanclares, J. (2023). Según el autor, el TJUE “se ha enfrentado, de manera audaz, al reto de paliar el ‘déficit judicial’ existente en esta materia con el objetivo de reforzar el principio de tutela judicial efectiva previsto en el art. 47 de la Carta”, p. 101.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 118.

⁶⁹ En la sentencia del TJ (GS), de 27 de julio de 2022, causa T-125/22, *RT France c. Consejo de la Unión Europea*, ap. 92, se avala la actuación del Consejo, reduciendo el nivel de las garantías procesales. El “contexto excepcionalísimo” derivado de la guerra (aps. 198-199) había legitimado la suspensión de las actividades de la emisora *Russia Today*, representando un supuesto de ataque híbrido (Poli, S., y Finelli, F., “Le misure restrittive russe davanti alla Corte di giustizia dell’Unione europea...”, cit., pp. 562-563). En la misma línea, también en la sentencia del TG (Sala Primera) de 12 de junio de 2024 asunto T-288/22, *State Development Corporation “VEB.RF”*, ap. 129, se estimó que la motivación se refiere a hechos objetivos y concretos, siendo por lo tanto “suficiente”, puesto que la demandante mantenía vínculos institucionales y funcionales con el presidente de la Federación Rusia y participaba en proyectos con las industrias de defensa rusa y en la financiación de pymes de Crimea. En cambio, en la sentencia de abril de 2024, relativa a los asuntos T-301/22, *Aven/Consejo* y T-304/22 *Fridman/Consejo*, el TG anuló tanto los actos iniciales como los actos de mantenimiento en las listas de medidas restrictivas, no habiéndose acreditado los motivos de forma suficiente.

⁷⁰ Para Poli, S. (2022) el conflicto en Ucrania ofrece la ocasión para poner de relieve las virtualidades de las

otros canales de suministro, como la apertura de nuevos mercados para la compra de petróleo con la India, que precisamente no destaca por ser un régimen democrático. Y, por otro lado, tampoco los demás Estados de la UE han cumplido con el deber de imponer estas sanciones: la misma España, por ejemplo, ha seguido adquiriendo gas natural de Rusia⁷¹. Precisamente por ello la UE se ha visto obligada a adoptar la Directiva 2024/1226⁷² por la que se definen las infracciones y sanciones penales por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, la cual, no obstante, antes de cumplir de forma plena sus efectos tendrá que ser traspuesta en el ámbito de los ordenamientos internos de los socios UE.

V. LA IMPORTANCIA DE LA COOPERACIÓN JUDICIAL ENTRE LA CPI Y LA UE A LA ESPERA DE LA INSTITUCIÓN DE UN TRIBUNAL ESPECIAL PARA EL CRIMEN DE AGRESIÓN

Y, por último, no se puede soslayar la importancia de la cooperación judicial entre la CPI y en particular los Estados miembros de la UE⁷³ para recabar pruebas a la espera de que se instituya un tribunal penal internacional, que enjuicie a los autores de los crímenes cometidos en este conflicto. En marzo de 2022, justo después de unos días del comienzo de la agresión de Rusia, los Estados miembros trasladaron la situación de Ucrania a la CPI. El Fiscal de la CPI abrió una investigación⁷⁴. Asimismo, las autoridades judiciales de Lituania, Polonia y Ucrania crearon un equipo conjunto de investigación con el apoyo de Eurojust y la participación de la Fiscalía de la CPI⁷⁵.

medidas restrictivas como instrumento complementario respecto al envío de armas al país agredido. En la misma línea también según Pérez Bernárdez, C. (2024), las sanciones son un instrumento necesario. Al respecto *vid.* también Pérez Bernárdez, C. (2023).

⁷¹ Cuesta, C. (2022).

⁷² OJ L, 2024/1226, 29.4.2024. Esta Directiva se ha adoptado a raíz de la Decisión del Consejo 2022/2332, (DO L 308 de 29.11.2022), que ha extendido el ámbito de competencia material del art. 83, ap. 1, del TFUE a la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión. Esta medida tiene que ser leída junto a la Directiva (UE) 2024/1260, de 24 de abril de 2024, sobre recuperación y decomiso de activos (DO L, 2024/1260, 2.5.2024), que en el art. 19 anima a los Estados miembros a que adopten las medidas necesarias para posibilitar la utilización de los bienes decomisados, cuando proceda, para fines sociales o de interés público.

⁷³ El Estatuto de Roma prevé la obligación de cooperar por parte de los Estados miembros en el art. 86.

⁷⁴ ICC (28.2.22); ICC (2.3.22).

⁷⁵ Eurojust (25.4.22).

Ahora bien, la situación de Ucrania presenta varios perfiles, que dificultan hasta impedir la intervención de la CPI. Por un lado, el Parlamento de Ucrania ratificó solo en agosto de 2024 el Estatuto de Roma⁷⁶, además incluyendo una cláusula, atendiendo a la que, durante los primeros siete años desde la entrada en vigor del Estatuto de Roma, no aceptaría la competencia de la CPI sobre crímenes de guerra cometidos por sus ciudadanos⁷⁷. Y por otro, Rusia además de no ser un Estado parte del ER, ni haber aceptado su jurisdicción, es miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, lo cual significa que podría bloquear un eventual intento de remisión de la situación de Ucrania⁷⁸. Ahora bien, en este caso, aunque la CPI no pueda enjuiciar el crimen de agresión, sí puede investigar la comisión de los demás crímenes sobre los que la CPI tiene competencia material. Por ello, es muy importante que la Fiscalía de la CPI siga investigando junto a los Estados y que recabe pruebas.

En dicho marco, el 17 de marzo de 2023, la Sala II de Cuestiones Preliminares de la CPI dictó una orden de detención contra el Presidente de la Federación Rusia, el Sr. Vladimir Vladimirovich Putin, Presidente de la Federación, y la Sra. Maria Alekseyevna Lvova-Belova, Comisionada para los Derechos del Niño de la Oficina del Presidente de

⁷⁶ Amnistía Internacional (2024). El Estatuto de Roma ha entrado en vigor para Ucrania el 1º de enero de 2025. De todas formas, Ucrania aceptó la jurisdicción de la CPI en dos ocasiones para que investigara sobre los crímenes cometidos en su territorio (art. 12.3 ER). Tales declaraciones constituían la base para que la CPI pudiera ejercer su competencia sobre los crímenes cometidos tras la invasión de Rusia, aunque con la exclusión del crimen de agresión, puesto que no había aceptado las enmiendas relativas al crimen de agresión. La primera declaración es de 25 de febrero de 2014 en relación con los crímenes del Euromaidan (www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/997/declarationRecognitionJurisdiction09-04-2014.pdf) y la segunda tras la anexión ilegal de Crimea el 8 de septiembre de 2015 (www.icc-cpi.int/sites/default/files/iccdocs/other/Ukraine_Art_12-3_declaration_08092015.pdf).

⁷⁷ Ucrania se ha apoyado en la disposición de transición contenida en el art. 124 ER, atendiendo a la que “No obstante lo dispuesto en los párrafos 1 y 2 del artículo 12, un Estado, al hacerse parte en el presente Estatuto, podrá declarar que, durante un período de siete años contados a partir de la fecha en que el Estatuto entre en vigor a su respecto, no aceptará la competencia de la Corte sobre la categoría de crímenes a que se hace referencia en el artículo 8 cuando se denuncie la comisión de uno de esos crímenes por sus nacionales o en su territorio. La declaración formulada de conformidad con el presente artículo podrá ser retirada en cualquier momento. Lo dispuesto en el presente artículo será reconsiderado en la Conferencia de Revisión que se convoque de conformidad con el párrafo 1 del artículo 123”.

⁷⁸ Quesada Alcalá, C. (2023, 300) habla al respecto de “una parálisis del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y de la CPI”, de una “crisis institucional con llamamiento a la reforma de la carta de las naciones unidas y del Estatuto de la CPI”. Sobre la situación en Ucrania *vid.* también: Escobar Hernández, C. (2022).

la Federación Rusa, considerando que existen motivos razonables para creer que han cometido el crimen de guerra de deportación ilegal de población (niños) y de traslado ilegal de población (niños) de las zonas ocupadas de Ucrania a la Federación de Rusia, en perjuicio de los niños ucranianos (8(2)(a)(vii) e 8(2)(b)(viii)). Dichas ordenes, como por otra parte era previsible, no han tenido efectos prácticos sino más bien simbólicos⁷⁹. No era la primera vez que la CPI dictaba una orden contra un presidente de un Estado y que dicha orden fuera desatendida, como la emitida contra Omar al Bashir (Sudán)⁸⁰.

El carácter complementario de la CPI respecto a las jurisdicciones de los Estados parte del ER y la regulación en algunos de estos del principio de jurisdicción universal, como ocurre en España, han impuesto la adopción de medidas que permitan coordinar e intercambiar pruebas entre las distintas instancias judiciales, nacionales e internacionales, para asegurar la investigación y el enjuiciamiento de estos crímenes. Al respecto, Eurojust, la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Reglamento (UE) 2018/1727)⁸¹, está jugando un rol de primaria importancia a fin de reforzar la cooperación con los órganos jurisdiccionales penales y los mecanismos establecidos para reprimir las violaciones del Derecho internacional. A tal efecto, se adoptó el Reglamento (UE) 2022/838 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1727⁸², que extiende las funciones de esta Agencia con el fin de “contribuir a garantizar que los autores de los crímenes cometidos en Ucrania rindan cuentas”, involucrándola directamente en el proceso penal.

En virtud de esta reforma, se permite a Eurojust, que representaría un lugar seguro, preservar, analizar y almacenar pruebas relacionadas con los crímenes internacionales más importantes, como los crímenes de guerra, los crímenes contra la humanidad y el genocidio⁸³. Además, sus profesionales tienen los conocimientos y la experiencia para asesorar sobre crímenes graves transnacionales, con la inclusión de los crímenes que pueden ser juzgados por la CPI, los denominados *core crimes*⁸⁴.

⁷⁹ ICC (17.3.23).

⁸⁰ *Ibid.* Meloni, C. (2023); Della Morte, G. (2023); y ICC (5.3.2024).

⁸¹ OJ L 295, 21.11.2018.

⁸² DOUE, n. 148, 31.5.2022.

⁸³ Eurojust cuenta desde 2016 con un acuerdo de colaboración con Ucrania en virtud del cual un fiscal de enlace de este país se encuentra en Europa para facilitar la cooperación.

⁸⁴ Considerando n. 10 del Reglamento (UE) 2022/838.

A continuación, el 23 de febrero de 2023, se puso en marcha la Base de Datos de Pruebas de Crímenes Internacionales de Especial Gravedad (*Core International Crimes Evidence Database*)⁸⁵. Este *data base* permite a las autoridades nacionales competentes tanto de los Estados miembros de la UE como de los países con los que Eurojust tiene acuerdos de cooperación transferir pruebas de forma inmediata y segura. La cooperación es voluntaria y las autoridades nacionales siguen manteniendo el control sobre la información que transfieren. Además, al margen del conflicto en Ucrania, de esta forma, se dota a Eurojust de mayor relevancia en la lucha contra los supuestos de criminalidad grave transfronteriza.

Y a raíz de esta reforma, en julio de 2023, se instituyó un Centro para la persecución del crimen de agresión contra Ucrania gestionado por Eurojust, que está proporcionando soporte operativo, técnico, logístico y financiero a los fiscales nacionales con el fin de coordinar y reforzar las investigaciones nacionales en relación con el conflicto en Ucrania. Se trata de un interesante paso adelante para preservar pruebas y promover futuros procesos ante las jurisdicciones nacionales, un tribunal penal internacional o la misma CPI en el ámbito de su jurisdicción. Dicho centro funciona a través de los equipos de investigación que pueden colaborar de forma voluntaria. Se adhirieron Lituania, Letonia, Estonia, Polonia y Rumania y cuenta también con la participación de la CPI.

El enjuiciamiento de estos crímenes es muy importante, no solo porque sería de justicia frente a lo que ha ocurrido en Ucrania sino por la importancia simbólica que tendría un juicio contra un leader como Putin, quien ha ejercido el mando de las operaciones militares y la política, por un crimen como el crimen de agresión. Para suplir a esta situación de *impasse*, y considerando la dificultad para los Estados de enjuiciar a Putin por la inmunidad, una posible alternativa podría ser la institución de un Tribunal Penal Internacional⁸⁶. También el Parlamento Europeo solicitó su institución⁸⁷. No obstante, al margen de los tiempos que esto conlleva, el hecho de configurarse como un tribunal penal internacional *ad hoc* sigue planteando problemas desde el punto de vista del respeto de las garantías procesales básicas⁸⁸.

⁸⁵ Eurojust (23.2.23).

⁸⁶ Butchard, P. (22.2.2024); Public International Law & Policy Group (2022).

⁸⁷ Al respecto, *vid.* Quesada Alcalá, C. (2023); Parlamento Europeo (19.5.2022); Parlamento Europeo (19.1.2023).

⁸⁸ En este momento, se está discutiendo la creación de un Tribunal Especial para el Crimen de Agresión contra

VI. CONCLUSIONES

La guerra en Ucrania ha enfrentado a la UE ante un nuevo contexto de “emergencia”, que ha requerido una respuesta compartida. La puesta en juego es muy alta: no se trata solo de la independencia y la integridad territorial de Ucrania sino del rol de la Unión Europea y de los Estados miembros en el escenario internacional y del mantenimiento del modelo de Estado democrático, de los valores europeos fundamentales, y en definitiva de nuestra identidad (art. 2 TUE).

En los conflictos armados se cometen crímenes atroces, siendo necesario delimitar los elementos constitutivos de los distintos supuestos para distinguirlos entre ellos y para que no se queden impunes. No obstante, la inexistencia por ejemplo de una noción compartida de terrorismo a nivel internacional contribuye a obstaculizar la adopción de una estrategia común y eficaz de lucha. Por su parte, la UE, aunque haya elaborado una noción de “actos de terrorismo” en el art. 3 de la Directiva (UE) 2017/541, necesita todavía desarrollar el marco normativo y la estrategia en este ámbito.

A raíz de la actuación en Ucrania desde 2014 en el seno de la comunidad internacional se ha discutido si Rusia es un Estado promotor del terrorismo. Varios Estados emitieron declaraciones en este sentido y también la UE ha adoptado una resolución no vinculante. Al contrario, la CIJ en la sentencia de 31 de enero de 2024 mantiene una posición más ambigua, negando que este país haya promovido la financiación del terrorismo. Lo que la Corte Internacional de Justicia viene a decir, en definitiva, es que Rusia, si bien no haya cooperado en la investigación de supuestos hechos de terrorismo, no es un Estado terrorista. En esta línea, en la sentencia de la CIJ de 2 de febrero de 2024 relativa a la interpretación de la Convención sobre el genocidio, aunque se excluya que Ucrania haya cometido actos de este tipo, no se ha pronunciado sobre Rusia.

Y aquí encaja el segundo perfil problemático de estos pronunciamientos, concerniente a la débil efectividad en el cumplimiento y en la correcta ejecución de estas medidas sobre todo en un contexto bélico por parte de los Estados involucrados. En efecto, la

Ucrania en el marco del Consejo de Europa. En la 13ª reunión del Grupo Básico de expertos se han sentado sus bases jurídicas y los elementos fundamentales de su estatuto. Council of Europe (4.2.2025).

Corte Internacional de Justicia podría desarrollar una función mucho más incisiva, puesto que no solo representa el órgano judicial de las Naciones Unidas, llamado a dirimir las controversias entre los Estados, sino que puede desempeñar una función “supletiva” muy importante también en el “mantenimiento de la paz y seguridad internacionales”⁸⁹ ante la inoperancia o actuación tardía de los órganos más políticos de Naciones Unidas, en particular el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (en este caso concreto por el veto de Rusia) para frenar “las tragedias humanas” que se están cometiendo⁹⁰.

Por su parte, la UE ha mostrado desde el principio su oposición al conflicto en Ucrania, desplegando los medios a su disposición para disuadir a Rusia. No obstante, las medidas utilizadas siguen demostrando la debilidad de su política exterior y de defensa y por consiguiente de su rol en el escenario internacional. En dicho marco, los 15 paquetes de medidas restrictivas hasta ahora adoptados han mostrado ser ineficaces y con múltiples riesgos, no habiendo surtido el objetivo esperado, es decir disuadir a Rusia. Es más, por un lado, Rusia ha recurrido a vías de escape alternativas, buscando otros canales de suministro y abriendo nuevos mercados con Estados más afines a sus políticas y forma mentis para eximirse de su cumplimiento. Pero no solo Rusia está eludiendo estas medidas, sino que los mismos Estados de la UE tampoco cumplen con el deber de aplicar dichas sanciones, siendo España un ejemplo en este sentido. La adopción de la Directiva 2024/1226 por la que se definen las infracciones y sanciones penales por la vulneración de las medidas restrictivas de la UE responde precisamente a la necesidad de reaccionar frente al incumplimiento de estas medidas.

En cambio, mucho más interesante es analizar cómo a raíz del conflicto se está desarrollando la cooperación judicial entre la UE, en particular a través de Eurojust, sus Estados miembros y la CPI, para investigar y recabar pruebas de los crímenes cometidos por Rusia en Ucrania. Por un lado, la apertura por parte del Fiscal de la CPI de una investigación sobre la comisión de crímenes de guerra y de lesa humanidad es sin duda positivo. En la misma línea, el Equipo Conjunto de Investigación entre Eurojust, algunos Estados miembros de la UE y la CPI, la reforma del Reglamento

⁸⁹ Arcari, M. (2024).

⁹⁰ ICJ, 16.3.2022, *Order Ukraine v. Russian Federation*, 17.

de Eurojust por la que se le ha atribuido competencia para centralizar y almacenar en un *data base* las pruebas de dichos crímenes y también la institución de un Centro Internacional para el enjuiciamiento del crimen de agresión contra Ucrania representan un paso adelante, manifestando la voluntad de intervenir para hacer justicia. No obstante, el carácter voluntario de tales instrumentos representa un límite importante.

Por su parte, las dos órdenes de detención emitidas contra Putin y contra la Comisionada para los Derechos del Niño de la Oficina del presidente de la Federación Rusa por los crímenes cometidos contra los niños, si bien tengan una carga simbólica, desde el principio se sabía que no llegarían a tener efectos. En esta línea, tampoco de momento se ha conseguido instituir un tribunal penal internacional que pueda enjuiciar a los responsables de los crímenes en particular del crimen de agresión, a pesar de que ya hayan pasado más tres años desde el comienzo del conflicto. Lamentablemente los tiempos son clave. De la institución de un tribunal penal internacional y de la detención de los presuntos responsables de estos crímenes depende también en buena medida el cese del conflicto, pues si el crimen de agresión es un “crimen de leader”⁹¹, esto significa que si se consiguiera detener a dichas personas muy probablemente finalizaría también el conflicto y se podría hacer justicia.

⁹¹ En tal sentido, *vid.* Quesada Alcalá, C. (2023).

BIBLIOGRAFÍA

- Acconciamesa, L. (2022). “La CIG ordena a la Rusia de suspender l’operazione militare contro l’ucraina: tra riconoscimento del proprio ruolo nella tutela dei valori della carta e rischi di delegittimazione”. *www.sidiblog.org*. Recuperado de <http://www.sidiblog.org/2022/03/21/la-cig-ordina-alla-russia-di-sospendere-loperazione-militare-contro-lucraina-tra-riconoscimento-del-proprio-ruolo-nella-tutela-dei-valori-della-carta-e-rischi-di-delegittimazione/>.
- Alam-Pérez, B. (2021). “El Tribunal Especial para el Líbano y la sentencia Hariri. ¿Justicia selectiva?”. *RESI*, vol. 7, n. 2.
- Ambos, K. (2021). “Creatividad judicial en el Tribunal Especial para el Líbano”. *RECPC*, vol. 3, n. 7, pp. 143-173.
- Amnistía internacional (2024). “Ucrania: La ratificación del Estatuto de Roma es un paso positivo, pero presenta limitaciones que deben abordarse”. Recuperado de: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2024/08/ukraine-ratifying-the-rome-statute-a-welcome-step-but-limitations-must-be-addressed/>.
- Arcari, M. (2024). “Quali misure cautelari della Corte internazionale di giustizia per il caso Sud Africa c. Israele?”. *Dir. um. dir. int.*, vol. 18, n. 1, pp. 147-163.
- Arnold, R. (2004). “The Prosecution of Terrorism as a Crime Against Humanity”. *ZaöRV*, 64, pp. 979-1000.
- BBC (2023). Wagner to be declared a terrorist organisation by UK. Recuperado de: <https://www.bbc.com/news/uk-66724396>.
- Bou Franch, V.E., Fernández de Casadevante, C. (2009). *La inclusión del terrorismo entre los crímenes internacionales previstos en el Estatuto de la Corte Penal Internacional. Minim.*
- Burak, B. (2023). Lithuania calls for international recognition of Russia as ‘terrorist state’. <https://www.aa.com.tr/es>. Recuperado de: <https://www.aa.com.tr/es>.

- aa.com.tr/en/world/lithuania-calls-for-international-recognition-of-russia-as-terrorist-state/2852249.
- Butchard, P. (22.2.2024). “Conflict in Ukraine: A Special Tribunal on the Crime of Aggression, Research Briefing”. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9968/>, House of commons Library.
- Carrillo Salcedo, J. A. (coord.) (2000). *La Criminalización de la Barbarie: la Corte Penal Internacional*. Madrid: CGPJ.
- Castro, S. I. (2021). “El terrorismo en la jurisprudencia del Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia”. *Prudentia Iuris*, n. 91, pp. 73-100.
- Cohen, A. (2012). “Prosecuting terrorists at the international criminal court: reevaluating an unused legal tool to combat terrorism”. *Mich. State Int. Law Rev.*, Vol. 20, n. 2, pp. 219-257.
- Consejo Europeo/Consejo de la Unión Europea (2024). Sanciones de la UE contra Rusia. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2024/05/30/anti-money-laundering-council-adopts-package-of-rules/>.
- Corrales Hoyos, M. (2017). “Including the Crime of Terrorism Within the Rome Statute: Likelihood and Prospects”. *GPR*, 3, 1, pp. 25-38.
- Council of Europe (4.2.2025). Newsroom, Secretary General welcomes major step towards creating a Special Tribunal for Ukraine, Secretary General Bruxelles.
- Cuesta, C. (2022). “Sánchez envía 3.138 millones más a Putin en plena invasión, toda una ayuda a la matanza de ucranianos”. www.libertaddigital.com.
- Delegación de España (1998). Informe de la Conferencia diplomática de las Naciones Unidas para el establecimiento de la Corte Penal Internacional, Roma.
- Della Morte, G. (2023). “I mandati di arresto della Corte penale internazionale nei confronti del presidente della federazione russa e del commissario per i diritti dei fanciulli”. *Riv. dir. internaz.*, n. 3, pp. 723-746.

- Escobar Hernández, C. (2022). “Ucrania y la Corte Penal Internacional: Una oportunidad para la Corte y para la lucha contra la impunidad”. *REDI*, Vol. 74, n. 2, 2022, pp. 57-76.
- Escribano Úbeda-Portugués, J. (2008). “El Terrorismo como crimen contra la humanidad”. *Temas Socio-Jurídicos*, vol. 26, n. 54, pp. 15-38.
- Eurojust (23.2.23). Press Release, Start of operations of Core International Crimes Evidence Database and new International Centre for Prosecution of the Crime of Aggression to be based at Agency Eurojust one year after start of war in Ukraine. Recuperado de: <https://www.eurojust.europa.eu/news/start-operations-core-international-crimes-evidence-database-and-new-international-centre>.
- Eurojust (25.4.22). Press Release: ICC participates in joint investigation team supported by Eurojust on alleged core international crimes in Ukraine. <https://www.eurojust.europa.eu/news/icc-participates-joint-investigation-team-supported-eurojust-alleged-core-international-crimes>.
- Finelli, F. (2023). “Who Are the Russian Oligarchs? Recent Developments in the Case Law of the European Court of Justice”. *European papers: a journal on law and integration*, vol. 8, n. 3, pp. 1513-1522.
- Fraschina, A. (2008). “Una nueva jurisdicción penal de carácter internacional: el Tribunal Especial para el Líbano”. *REEL*, n. 16, pp. 1-18.
- Galingging, R. (2010). “Prosecuting acts of terrorism as crimes against humanity under the ICC Treaty”, *IJIL*, vol. 7, n. 4, pp. 746-774.
- Garrido Carrillo, F. J. y Faggiani, V. (2013), *La aportación de España a la institución de una jurisdicción penal internacional: La Corte Penal Internacional*, Granada: Comares.
- Gómez Guillamón, R. (2000). “La Creación de la Corte Penal Internacional: antecedentes”, *REDMil*, n. 75, pp. 159-170.
- ICC (17.3.23). Press Release: Situation in Ukraine: ICC judges issue arrest warrants against Vladimir Vladimirovich Putin and Maria Alekseyevna Lvova-Belova. Recuperado de: <https://www.icc-cpi.int/news/>

- situation-ukraine-icc-judges-issue-arrest-warrants-against-vladimir-vladimirovich-putin-and.
- ICC (2.3.2022). Statement of ICC Prosecutor, Karim A.A. Khan QC, on the Situation in Ukraine: Receipt of Referrals from 39 States Parties and the Opening of an Investigation, <https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-aa-khan-qc-situation-ukraine-receipt-referrals-39-states>.
- ICC (28.2.2022). Statement of ICC Prosecutor, Karim A.A. Khan QC, on the Situation in Ukraine: “I have decided to proceed with opening an investigation”. <https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-aa-khan-qc-situation-ukraine-i-have-decided-proceed-opening>.
- ICC (5.3.2024). Press Release: Situation in Ukraine: ICC judges issue arrest warrants against Sergei Ivanovich Kobylash and Viktor Nikolayevich Sokolov.
- Immenkamp, B. y Leclerc, G. (2022). *Guerra de Rusia contra Ucrania: Designación de un Estado como patrocinador del terrorismo*, EPRS, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, Servicio de Estudios para los Diputados PE 738.218. Recuperado de: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/738218/EPRS_ATA\(2022\)738218_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/738218/EPRS_ATA(2022)738218_ES.pdf).
- Mangas Martín, A. (2023). “Europa desafiada: reacción a la agresión rusa en Ucrania”. *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas (2022-2023)*, Fasc. 1, pp. 117-142.
- Martín y Pérez de Nanclares, J. (2023). “El control jurisdiccional del TJUE en materia de medidas restrictivas adoptadas en el ámbito de la PESC: el equilibrio entre efectividad y legalidad”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 75, pp. 91-129.
- Meloni, C. (2023). “La Corte Penale Internazionale spicca un mandato di arresto per Vladimir Putin per crimini di guerra in Ucraina”. *Riv. dir. proc. pen.*, n. 2, 2023, pp. 834-835.
- Milanović, M. (16.3.2022). “ICJ Indicates Provisional Measures Against

- Russia, in a Near Total Win for Ukraine; Russia Expelled from the Council of Europe”. *EJILTalk!*
- Milanović, M. (2.2.2024). “ICJ Delivers Preliminary Objections Judgment in the Ukraine v. Russia Genocide Case, Ukraine Loses on the Most Important Aspects”, *ejiltalk.org*.
- Mori, P. (2001). *L’istituzionalizzazione della giurisdizione penale internazionale*. Torino: Giappichelli.
- Mūrniece, I., Speaker of the Saeima (11.8.2022). Latvia - Statement declaring Russia a State sponsor of terrorism, Recuperado de <https://www.nato-pa.int/document/latvia-statement-declaring-russia-state-sponsor-terrorism-11-august-2022>.
- NRSR (16.12.2022). Poslanci uznesením opätovne odsúdili ruskú agresiu na Ukrajinu Vytlačiť stránku. Recuperado de: www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=udalosti/udalost&MasterID=56319.
- Olásolo, H. (2003). *Corte penal Internacional: ¿Dónde Investigar?*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Parlament České republiky (15.11.2022). *USNESENÍ Poslanecké sněmovny z 45*. Recuperado de: www.psp.cz/sqw/cms.sqw?z=16713.
- Parlamento Europeo (19.1.2023). Resolución sobre la creación de un tribunal para el crimen de agresión contra Ucrania (2022/3017(RSP)). Recuperado de: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0015_ES.html.
- Parlamento Europeo (19.5.2022). Sala de prensa. Ucrania: el PE pide un tribunal especial para crímenes de agresión. Ucrania: el Parlamento Europeo pide un tribunal especial para crímenes de agresión. Notas de prensa Sesión plenaria AFET. Recuperado de: www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20220517IPR29931/ucrania-el-pe-pide-un-tribunal-especial-para-crimes-de-agresion.
- Parlamento Europeo, Pleno (2022). Guerra de Rusia contra Ucrania: Designación de un Estado como patrocinador del terrorismo, EPRS, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo.

- Parlamento Europeo. Propuesta de Resolución Común sobre el reconocimiento de la Federación de Rusia como Estado promotor del terrorismo, 21.11.2022 - (2022-2896(RSP)).
- Parlamento Europeo (21.11.2022). Propuesta de Resolución Común sobre el reconocimiento de la Federación de Rusia como Estado promotor del terrorismo (2022-2896(RSP)). Recuperada de: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2022-0482_ES.html.
- Parliamentary Assembly of Council of Europe (13.10.2022). Further escalation in the Russian Federation's aggression against Ukraine, Resolution 2463 (2022), Assembly debate on 13 October 2022 (32nd sitting) (see Doc. 15631), report of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Mr Emanuelis Zingeris). Recuperado de: <https://pace.coe.int/en/files/31390/html>.
- Pérez Bernárdez, C. (2023). "The human rights sanctions regime and the rule of law: towards a stronger European Union?". En Hinojosa Martínez, L.M., Pérez Bernárdez, C. (coord.), *Enhancing the rule of law in the European union's external action*, Elgar Edgar, pp. 132-161.
- Pérez Bernárdez, C. (2024). "Una aproximación a las sanciones de la Unión Europea ante los ciberataques". En *Unión Europea, principios democráticos y orden internacional. Liber Discipolorum Homenaje al Profesor Diego J. Liñán Nogueras*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 545-586.
- Pérez Bernárdez, C. (2024). "Una aproximación a las sanciones de la Unión Europea ante los ciberataques". En *Unión Europea, principios democráticos y orden internacional. Liber Discipolorum Homenaje al Profesor Diego J. Liñán Nogueras*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 545-586.
- Pignatelli y Meca, F. (ed.) (2003). *El Estatuto de la Corte Penal Internacional: antecedentes y textos complementarios*, Ministerio de Defensa. Madrid: Secretaría General Técnica.

- Poli, S. (2022). “La portata e i limiti delle misure restrittive dell’Unione europea nel conflitto tra Russia e Ucraina”. <http://www.sidiblog.org>.
- Poli, S., y Finelli, F. (2022). “Le misure restrittive russe davanti alla Corte di giustizia dell’Unione europea: le tendenze giurisprudenziali emergenti”. *Il Diritto dell’Unione Europea*, n. 3-4, pp. 523-567.
- Proulx, V.-J. (2003). “Rethinking the jurisdiction of the International Criminal Court in the post-september 11th era: should acts of terrorism qualify as crimes against humanity?”. *Am. Univ. Int. Law Rev.*, vol. 19, n. 5, pp. 1009-1089.
- Public International Law & Policy Group (2022). Draft law for a Ukrainian high war crimes court, <https://static1.squarespace.com/static/5900b58e1b631bffa367167e/t/62d6c27baae10b6ca51ca db7/1658241661209/DRAFT+Ukraine+High+War+Crimes+Court.pdf>.
- Quesada Alcalá, C. (2005). *La Corte Penal Internacional y la Soberanía Estatal*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Quesada Alcalá, C. (2023). “El crimen de agresión contra Ucrania, un crimen cierto de enjuiciamiento incierto”. *REEL*, n. 46.
- Saccucci, A. (2022). “Brevi considerazioni sull’espulsione della Russia dal Consiglio d’Europa e sulle sue conseguenze”. www.sidiblog.org. Recuperado de: <http://www.sidiblog.org/2022/04/26/brevi-considerazioni-sullespulsione-della-russia-dal-consiglio-deuropea-e-sulle-sue-conseguenze/>.
- Saraphin, D. (2023). “A Cautionary Tale: What Iran and Cuba Can Teach Us About Designating Russia a State Sponsor of Terrorism”. Recuperado de: www.lawfaremedia.org/article/cautionary-tale-what-iran-and-cuba-can-teach-us-about-designating-russia-state-sponsor-terrorism.
- SEJM of the Republic of Poland (14.12.2022). Resolution the recognition of the Russian Federation as a state supporting terrorism: The forms of terror used by Russia against Ukrainian citizens are a crime against humanity and genocide.
- Senate of the United States (2022), Resolution calling on the Secretary of

- State to designate the Russian Federation as a state sponsor of terrorism, S.Res.623, 117th Congress (2021-2022). Recuperado de: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-resolution/623>.
- Täiskogu, Avaleht (18.10.2022). Pressiteated. Riigikogu kuulutas Venemaa režiimi terroristlikuks. Recuperado de: <https://www.riigikogu.ee/pressiteated/taiskogu/riigikogu-kuulutas-venemaa-reziimi-terroristlikuks/>.
- Tarfusser, C. (2016). “Terrorismo Internazionale. Quale possibile ruolo per la Corte penale internazionale?”. *Questione Giustizia*, 2016. Recuperado de: https://www.questionegiustizia.it/speciale/articolo/terrorismo-internazionale_quale-possibile-ruolo-per-la-corte-penale-internazionale__18.php.
- Torres Pérez, M. (2021). “Grandes expectativas y una oportunidad perdida. El tribunal especial para el Líbano y los objetivos del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas Una mirada crítica”. *Revista UNISCI*, n. 57, pp. 217-232.
- Van Der Wilt, H., & Braber, I. (2014). “The case for inclusion of terrorism in the jurisdiction of the International Criminal Court”. *Amsterdam Law School Legal Studies Research Paper*.