

# **EUROJUST, VEINTE AÑOS DE COMPROMISO POR LA COOPERACIÓN JUDICIAL PENAL EN EUROPA. EL FUTURO DE LA AGENCIA ANTE LA GUERRA EN UCRANIA**

## ***EUROJUST, TWENTY YEARS OF COMMITMENT TO JUDICIAL COOPERATION IN CRIMINAL MATTERS IN EUROPE. THE FUTURE OF THE AGENCY IN THE FACE OF WAR IN UKRAINE***

**MARÍA TORRES PÉREZ\***

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. EUROPA Y LA GUERRA EN UCRANIA. EL PAPEL DE EUROJUST. III. CONCLUSIONES.

RESUMEN: En el marco de la cooperación judicial penal en la Unión Europea, si una agencia ha demostrado su valía durante los años de ejercicio esta ha sido la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal o Eurojust. Creada en 2002, Eurojust nació con la intención de favorecer la cooperación en un ámbito considerado como parte del núcleo “duro” de la soberanía nacional. A pesar de los constantes obstáculos que la integración en este ámbito ha sufrido y sigue sufriendo, la labor de la Agencia durante estos veinte años en su avance es innegable. Su creciente protagonismo en la persecución de los crímenes que parece se están produciendo en el actual conflicto armado en Ucrania permite subrayar su importancia más allá del mero ámbito cooperativo, situándola entre las Agencias que permiten la consecución de los objetivos proclamados por la Unión Europea como agente global.

*ABSTRACT: In the framework of criminal cooperation in the European Union, if one agency has proven its worth over the years, it has been the European Union Agency for Criminal Judicial Cooperation or Eurojust. Created in 2002, Eurojust was created with the intention of promoting cooperation in an area considered to be part of the "hard" core of national sovereignty. Despite the constant obstacles that integration in this field has suffered and continues to suffer, the work of the Agency during these twenty years in its progress is undeniable. Its growing protagonism in the prosecution of the crimes that seem to be taking place in the current armed conflict in Ukraine allows to underline its importance beyond the mere cooperative field, placing it among the Agencies that allow the achievement of the objectives proclaimed by the European Union as a global actor.*

---

Fecha de recepción del trabajo: 6 de octubre de 2022. Fecha de aceptación de la versión final: 18 de noviembre de 2022.

\* Profesora Contratada Doctora del Departamento de Derecho Internacional “Adolfo Miaja de la Muela”, Universitat de València. [María.Torres@uv.es](mailto:María.Torres@uv.es). El presente trabajo se ha realizado en el marco del ERASMUS-JMO-2022-MODULE, 101085406-EU GLOBAL, financiado por la Agencia Europea de Educación y Cultura (EACEA), Programa Erasmus+.

PALABRAS CLAVE: Unión Europea, cooperación judicial penal, Eurojust, Ucrania, crímenes internacionales.

KEYWORDS: *European Union, criminal judicial cooperation, Eurojust, Ukraine, international crimes.*

## I. INTRODUCCIÓN

El pasado 30 de mayo<sup>1</sup>, la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (o como se la conoce, Eurojust) veía modificado por segunda vez en un breve período de tiempo su marco regulatorio<sup>2</sup>. Creada en 2002<sup>3</sup> al amparo del conocido como tercer pilar (cooperación en los ámbitos de Justicia y asuntos de Interior), Eurojust se encuentra tras veinte años de vida en plenitud de forma, cimentando el continuo compromiso de la Unión por crear un espacio real de libertad, seguridad y justicia en su territorio, y justificando la necesidad de una mayor integración en el plano de la cooperación judicial penal entre los miembros de la Unión Europea, especialmente en lo referente a la persecución en Europa de los crímenes internacionales de genocidio, lesa humanidad y crímenes de guerra.

El actual conflicto armado internacional que se vive en Ucrania ha aumentado el protagonismo de la Agencia. Así, ante la estrategia europea transversal puesta en marcha para enfrentar el conflicto, el presente artículo pretende analizar, a la luz de la acción de la Agencia, no sólo el previsible alcance de los cambios sufridos en su reglamentación, a saber, los llevados a cabo por el Reglamento (UE) 2022/838 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2022 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1727 en lo que respecta a la preservación, análisis y almacenamiento en Eurojust de pruebas relativas al genocidio, los crímenes contra la humanidad, los crímenes de guerra y las infracciones penales conexas, sino también la labor de la Agencia en dicha

---

<sup>1</sup> Reglamento (UE) 2022/838 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2022 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1727 en lo que respecta a la preservación, análisis y almacenamiento en Eurojust de pruebas relativas al genocidio, los crímenes contra la humanidad, los crímenes de guerra y las infracciones penales conexas, DOUE, L 148, de 31 de mayo 2022. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R0838&from=ES> (visitada el 2 de junio de 2022).

<sup>2</sup> Reglamento (UE) 2018/1727 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018 sobre la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust) y por la que se sustituye y deroga la Decisión 2002/187/JAI del Consejo, DOUE, L 295, de 21 de noviembre de 2018. Disponible en [https://www.Eurojust.europa.eu/sites/default/files/AboutUs/EULegalframework/2018-11-21\\_Eurojust-Regulation\\_2018-1727\\_ES.pdf](https://www.Eurojust.europa.eu/sites/default/files/AboutUs/EULegalframework/2018-11-21_Eurojust-Regulation_2018-1727_ES.pdf) (visitada el 2 de junio de 2022).

<sup>3</sup> Eurojust resultó creada a través de la Decisión 2002/187/JAI, Decisión del Consejo, de 28 de febrero de 2002, por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia, DOUE L 63, de 6 de marzo de 2002. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002D0187&from=ES> (visitada el 1 de junio de 2022). Para un recuento breve sobre el proceso de creación, véase: DE KERCHOVE, G., “A short history of the creation of Eurojust”, en EUROJUST, “20 years of EUROJUST: EU judicial cooperation in the making. A collection of anniversary essays”, Narrative Labs B.V., The Netherlands, 2022, pp. 23-32. Sobre la labor de Eurojust en estas dos décadas y un análisis del ejercicio 2021, véase: EUROJUST, *Annual Report 2021*, disponible en <https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/eurojust-annual-report-2021.pdf> (visitada el 5 de octubre de 2022).

estrategia, con el fin de destacar su importancia dentro del marco de la cooperación judicial penal y las posibilidades que estos cambios abren para afianzar su posición en el sistema de justicia penal universal.

## **II. EUROPA Y LA GUERRA DE UCRANIA. EL PAPEL DE EUROJUST**

La agresión militar rusa que comenzó el 22 de febrero de 2022 contra Ucrania<sup>4</sup>, y el consecuente conflicto armado internacional que sigue latente en el territorio del Estado ucraniano han provocado diversas reacciones por parte de la Unión Europea, que no ha permanecido en ningún caso pasiva ante la violencia que golpea a nuestro vecino sino que de forma activa se encuentra desarrollando una estrategia transversal de presión internacional, apoyo logístico al gobierno ucraniano y apoyo humanitario a los refugiados que huyen del conflicto.

Junto con las medidas restrictivas o sanciones unilaterales que pretenden castigar a Rusia por sus acciones y frustrar su capacidad económica de continuar con la agresión<sup>5</sup>, la Unión ha puesto en marcha otra estrategia que se desarrolla a través de la Red de Agencias de Justicia e Interior (JAI) destinada a “(...)ayudar a los Estados miembros de la UE en términos de apoyo humanitario, respeto de los derechos fundamentales, gestión de las fronteras exteriores de la UE, medidas de visado, previsión de amenazas híbridas y recepción de personas que huyen de la guerra. (...) Este apoyo está en consonancia con las medidas acordadas en la reunión del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de los días 3 y 4 de marzo, así como con los resultados de la reunión extraordinaria del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior del 27 de febrero en respuesta a la agresión militar de Rusia sobre Ucrania”<sup>6</sup>.

Dada la variedad competencial de esta red de agencias<sup>7</sup>, se ha procedido a identificar una serie de áreas a las que cada una va a dirigir su acción: “apoyo operativo a las

---

<sup>4</sup> Resolución A/RES/ES-11/1 de la Asamblea General de Naciones Unidas, Agresión contra Ucrania, disponible en <https://digitallibrary.un.org/record/3965290?ln=es> (visitada el 8 de septiembre de 2022).

<sup>5</sup> Sobre las medidas restrictivas impuestas contra Rusia, véase la información disponible en <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/> (visitada el 5 de septiembre de 2022).

<sup>6</sup> Declaración Conjunta de las Agencias de Justicia e Interior de la UE sobre Ucrania, de 7 de marzo de 2022. Disponible en <https://www.cepol.europa.eu/media/news/eu-justice-home-affairs-agencies-joint-statement-ukraine> (visitada el 5 de septiembre de 2022). La traducción es nuestra.

<sup>7</sup> Las nueve agencias que participan de esta red son: el Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE), el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (EMCDDA), la Agencia Europea para el Asilo (EUAA), la Agencia de la UE para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (eu-LISA), la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust), la Oficina Europea de Policía (Europol), la Agencia Europea para los Derechos Fundamentales (FRA), la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) y la Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial (CEPOL). Sobre la división competencial de las agencias y la labor llevada a cabo por cada una de ellas en esta red, véase: PI LLORENS, M. (2019), “El nuevo mapa de las Agencias Europeas del Espacio de Seguridad y Justicia”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 56, pp. 77-117; Joint Paper JHA Agencies’ “Contributing to the EU’s solidarity with Ukraine”, publicado

investigaciones de los principales delitos internacionales presuntamente cometidos en Ucrania; actividades y apoyo relacionados con el suministro de información; apoyo, incluido el apoyo operativo, a las autoridades de los Estados miembros (con especial énfasis en los Estados miembros fronterizos con Ucrania y Moldavia); contribución a la aplicación de las sanciones de la UE; apoyo a las autoridades de Ucrania y Moldavia”<sup>8</sup>. Es en la primera de ellas en la que Eurojust ha asumido un rol preferente, participando también en el operativo puesto en marcha para la aplicación de las sanciones o medidas restrictivas.

El apoyo a las investigaciones de crímenes internacionales (genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra), sin embargo, ha exigido dotar a Eurojust de una nueva regulación que asegurara la efectividad y eficiencia de esta, con el fin de evitar duplicidades y descoordinación entre los Estados miembros de la Unión Europea<sup>9</sup>, mientras que la aplicación de sanciones ha supuesto incrementar la coordinación en la actividad ejecutiva de los Estados miembros, eliminando lagunas jurídicas o legales que pudieran beneficiar a los sancionados. Cada uno de estos aspectos ha sido encarado, a nuestro modo de ver, de forma efectiva a través de nuevos mecanismos jurídicos o de ya existentes, como pasaremos a analizar.

### **1. La coordinación efectiva de las investigaciones referidas a crímenes internacionales**

De forma previa a la modificación reglamentaria de mayo de 2022 que analizaremos a continuación, el Reglamento (UE) 2018/1727<sup>10</sup> (Reglamento Eurojust) configuraba la normativa básica de Eurojust. Dicho Reglamento había supuesto la comunitarización de la cooperación en materia judicial penal, abandonando el funcionamiento de los pilares y apostando firmemente por la cooperación entre los Estados miembros a través de la Agencia, pero sin que se llevaran a cabo alteraciones sustanciales de su mandato que seguía definido en el artículo 1 del Reglamento en términos de apoyo y refuerzo de la coordinación y la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de investigar

---

el 23 de agosto de 2022. Disponible en <https://www.Eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/2308-joint-paper-ua.pdf> (visitada el 6 de septiembre de 2022).

<sup>8</sup> *Ibíd.*, p. 2 (la traducción es nuestra).

<sup>9</sup> Según afirmaba en mayo de 2022, se habrían iniciado investigaciones en 11 Estados miembros. EUROJUST, “20 years on: Main Developments in the Fight against Impunity for Core International Crimes in the EU”, Genocide Network, The Hague, 2022. Disponible en <https://www.Eurojust.europa.eu/publication/20-years-main-developments-fight-against-impunity-core-international-crimes-eu> (visitada el 8 de junio de 2022).

<sup>10</sup> Reglamento (UE) 2018/1727 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de noviembre de 2018 sobre la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust) y por la que se sustituye y deroga la Decisión 2002/187/JAI del Consejo. DOUE, L 295/138, de 21 de noviembre de 2018. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1727&from=ES> (visitada el 6 de septiembre de 2022). Sobre las modificaciones introducidas en Eurojust a raíz de este Reglamento, véase: JORDANA SANTIAGO, M.E., “La esperada reforma de la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust). Comentario al Reglamento (UE) 2018/1727 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018”, *Revista General de Derecho Europeo*, n° 48, 2019, pp. 248-276.

y perseguir las formas de delincuencia grave para las que Eurojust fuese competente, y que aparecían descritas en su Anexo I.

Eurojust ha tenido -desde sus inicios y las mantiene ahora- competencia respecto a esas formas de delincuencia consideradas como “graves” enumeradas en el Anexo I de dicho Reglamento, entre las que se encuentran el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra. Sin embargo, su papel hasta este momento había sido menor. Para asegurar una cooperación eficaz en la investigación y enjuiciamiento de estos crímenes, pocos meses después de la creación de Eurojust, se había adoptado la Decisión del Consejo de 13 de junio de 2002, relativa a la creación de una red europea de puntos de contacto en relación con personas responsables de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra<sup>11</sup> (conocida como “*Genocide Network*”), con el objetivo de facilitar la recogida e intercambio de información entre los Estados miembros en el marco de las investigaciones nacionales que pudieran producirse sobre estos crímenes particulares. El objetivo de la red y la cooperación al respecto fue reiterado a través de la Decisión 2003/335/JAI<sup>12</sup>, mediante la cual se buscaba incrementar la cooperación ya establecida a través de esta red incluyendo reuniones periódicas de la misma, obligaciones específicas respecto a la información de solicitantes de permisos de residencia sospechosos de la comisión de crímenes, y el establecimiento de estructuras nacionales especializadas en la investigación y/o enjuiciamiento de este tipo de crímenes.

El “*Genocide Network*”, incluida en la estructura de Eurojust, aunque independiente de esta- ya que funciona como una unidad separada, pero utilizando los recursos administrativos de Eurojust para realizar sus tareas- fue hasta 2019 la responsable de la coordinación de las investigaciones de estos crímenes. Sin embargo, la reforma puesta en marcha en 2018 supuso que la Agencia asumiera también un papel central en las mismas.

Dicho papel se ha visto reforzado una vez más a través de la reforma de 2022.

#### A) EL REGLAMENTO (UE) 2022/838 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, DE 30 DE MAYO DE 2022

La reforma del Reglamento Eurojust trae causa, como señala su motivación, en el propio conflicto internacional vigente entre Rusia y Ucrania, ante el que la UE considera que “*habida cuenta de la gravedad de la situación, la Unión debe adoptar urgentemente todas las medidas necesarias para garantizar que los autores de crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra en Ucrania respondan por esos actos*”<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Decisión 2002/494/JAI, del Consejo de 13 de junio de 2002, relativa a la creación de una red europea de puntos de contacto en relación con personas responsables de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra, DOCE, L 167/1, de 26 de junio de 2002. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002D0494&from=ES> (visitada el 6 de septiembre de 2002).

<sup>12</sup> Decisión 2003/335/JAI, del Consejo de 8 de mayo de 2003, sobre investigación y enjuiciamiento de delitos de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra, DOUE, L 118/12, de 14 de mayo de 2003. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003D0335&from=ES> (visitada el 6 de septiembre de 2022).

<sup>13</sup> *Op. cite* nota 1, Considerando nº 4.

De forma anterior al conflicto<sup>14</sup>, el *Genocide Network* había defendido que, para mejorar la estrategia de lucha contra la impunidad en la UE y en los Estados miembros, era necesaria la actuación en ocho frentes distintos: (i) establecer, fomentar y promover unidades especializadas en las jurisdicciones nacionales; (ii) evitar el refugio de los criminales mediante una mejor identificación de los casos y de la información relevante para el caso; (iii) establecer un sistema de cooperación eficaz entre los Estados miembros; (iv) mejorar la legislación nacional y/o europea relativa a la investigación, el enjuiciamiento y la asistencia judicial recíproca, (v) fomentar el *Genocide Network* como centro de experiencia tanto en el territorio de la propia Unión Europea como a nivel mundial; (vi) fortalecer el compromiso renovado de la Unión con el fin de la impunidad; (vii) capacitar y aumentar la sensibilización de las autoridades nacionales competentes; y (viii) desarrollar los derechos, el sistema de apoyo y de protección de las víctimas y testigos de estos crímenes. Estas ocho estrategias pretendían solucionar los retos a los que se enfrentaban la mayoría de las jurisdicciones ante estos crímenes, entre los que se encuentra la complejidad probatoria, la complejidad *per se* de la estructura criminal, la falta de un mecanismo de cooperación judicial penal único, o la existencia de inmunidades de jurisdicción y su aplicación por los derechos nacionales que dificultan la imputación doméstica.

Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos continuados en el desarrollo de esta estrategia y como el propio Parlamento Europeo reconocía, al valorar los esfuerzos de la Unión respecto al fin último de evitar la impunidad de los crímenes que se están produciendo en el conflicto de Ucrania<sup>15</sup>, varios son los problemas que se plantean en la lucha contra estos crímenes cuando el conflicto armado persiste. En concreto, se refiere a los riesgos sobre la recolección de las pruebas, los problemas de ejercicio efectivo de la competencia por parte de las jurisdicciones nacionales y los problemas de ejercicio de competencia de la propia Corte Penal Internacional (no solo respecto al propio crimen de agresión, sino incluso del resto de crímenes competencia de la Corte), no siendo ni Ucrania ni Rusia parte del Estatuto de esta Corte<sup>16</sup>. Según el Parlamento Europeo, la solución a tales problemas pasaría por intensificar las competencias de Eurojust para mejorar la coordinación de los Estados miembros, e incluso apoyar el establecimiento de una jurisdicción o mecanismo internacional que se hiciera cargo de coordinar la recolección de pruebas y así mejorar la eficiencia de los procesos de rendición de cuentas.

---

<sup>14</sup> *Strategy of the EU Genocide Network to combat impunity for the crime of genocide, crimes against humanity and war crimes within the European Union and its Member States* (2014), disponible en <https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/strategy-genocide-network-2014-11-en.pdf> (visitada el 18 de septiembre de 2022).

<sup>15</sup> Resolución 2022/2655 (RSP) del Parlamento Europeo, de 19 de mayo de 2022, sobre la lucha contra la impunidad por los crímenes de guerra en Ucrania, disponible en [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0218\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0218_ES.pdf) (visitada el 8 de septiembre de 2022).

<sup>16</sup> Aunque Ucrania no ha ratificado el Estatuto de Roma, de conformidad con el artículo 12.3 del Estatuto, ha aceptado en dos ocasiones la competencia de la Corte sobre presuntos crímenes ocurridos en su territorio. La primera con respecto a los presuntos crímenes cometidos en territorio ucraniano desde el 21 de noviembre de 2013 hasta el 22 de febrero de 2014, y la segunda ampliando este período de tiempo para abarcar los presuntos crímenes en curso cometidos en todo el territorio de Ucrania a partir del 20 de febrero de 2014, dando lugar a la investigación ICC-01/22.

Ante la emergencia, el Consejo ha optado por una vía que supone la incorporación, por primera vez, de Eurojust como un participante directo en los procesos penales, constituyéndose como el mecanismo que se hará cargo de la preservación, análisis y almacenamiento de pruebas, y de su puesta a disposición de las autoridades nacionales o de la Corte Penal Internacional, cuando así sea necesario. Así, se añade un apartado j) a las funciones operativas descritas en el art. 4 del Reglamento (UE) 2018/1727, según el cual, Eurojust “*apoyará la acción de los Estados miembros para combatir el genocidio, los crímenes contra la humanidad, los crímenes de guerra y las infracciones penales conexas, mediante, entre otras cosas, la preservación, el análisis y el almacenamiento de pruebas relacionadas con esos delitos e infracciones penales conexas, y la facilitación del intercambio de dichas pruebas con las autoridades nacionales competentes y las autoridades judiciales internacionales, en particular la Corte Penal Internacional, o la puesta a disposición directa de estas de otro modo*”.

Tal previsión no supone, sin embargo, la obligación de las autoridades nacionales de remitir a Eurojust el material probatorio, en el caso de que lo tuvieran, en relación con las investigaciones nacionales, a pesar del evidente beneficio de centralizar la preservación, análisis y almacenamiento en un solo agente que permitiría el tratamiento centralizado de este tipo de procesos en los que las autoridades son conexas y de difícil prueba en muchas ocasiones.

Para el Consejo, este aumento competencial se justifica en tres ideas:

- i. La necesaria coordinación e intercambio de material probatorio entre jurisdicciones nacionales a la luz de la aplicación del principio de jurisdicción universal y al carácter complementario de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional o de cualquier futura jurisdicción o mecanismo que pudiera hacerse cargo de las investigaciones y del enjuiciamiento.
- ii. La necesaria garantía de que el fin último de evitar la impunidad de los responsables será alcanzado, a través de una estrecha cooperación con la Corte Penal Internacional u otro mecanismo en la persecución que facilite la ejecución de las solicitudes de cooperación judicial.
- iii. Evitar el riesgo de deterioro, pérdida o destrucción del material probatorio.

Hasta este momento, la competencia de Eurojust venía limitada operacionalmente a la prestación de un apoyo operativo, técnico y financiero a las investigaciones y operaciones transfronterizas de los Estados miembros<sup>17</sup> sin que en ningún caso se ocupase de la preservación, análisis y almacenamiento de pruebas, o de llevar a cabo su intercambio o puesta a disposición de las autoridades judiciales, más allá de su labor de facilitar la coordinación entre los Estados miembros. Se ponía de manifiesto en el Expositivo del Reglamento Eurojust que tal competencia recaía siempre en las autoridades nacionales y en el derecho nacional, recordando el Reglamento la necesidad de contar con la normativa

---

<sup>17</sup> *Op. cite* nota 10, art. 4.1.f).

adecuada que permitiera la cooperación<sup>18</sup>, y remitiéndose al cumplimiento de las obligaciones dispuestas en otras normativas europeas o internacionales, en este caso, la Directiva 2014/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativa a la orden europea de investigación en materia penal<sup>19</sup>.

La modificación del Reglamento Eurojust en lo referido a los crímenes de genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad, supone, sin embargo, la eliminación de la relación de bilateralidad entre las autoridades nacionales, pero no conlleva sin más la eliminación de la competencia de estas. Las normas de obtención de la prueba aplicables seguirán siendo normas nacionales, por lo que se podrían llegar a producir situaciones de fricción entre las distintas jurisdicciones competentes que deberían resolverse de forma previa para evitar duplicidades innecesarias no solo en el manejo del material, sino también en el tratamiento de las víctimas. La necesidad de vigilar y ser prudentes en dicha obtención, incluso coordinando reglas que protejan la admisibilidad ante los distintos tribunales, obligan a desarrollar normas específicas de obtención o algún tipo de Directriz al respecto, tal y como parece estar desarrollando el *Genocide Network* o ha desarrollado la Fiscalía de la Corte Penal Internacional en relación con los crímenes de violencia sexual<sup>20</sup> o al tratamiento de las víctimas<sup>21</sup> y menores<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> Según el apartado 15 del cuerpo motivacional, “(a) fin de garantizar que Eurojust puede respaldar y coordinar correctamente las investigaciones transfronterizas, es necesario que todos los miembros nacionales tengan las competencias operativas necesarias con respecto a su Estado miembro y de conformidad con el Derecho de dicho Estado miembro para cooperar con mayor eficacia y coherencia tanto entre sí como con las autoridades nacionales. Deben concederse a los miembros nacionales las competencias que permiten a Eurojust cumplir adecuadamente su misión. Entre tales competencias cabe destacar acceder a información pertinente en los registros públicos nacionales, entablar contactos directos e intercambiar información con las autoridades competentes y participar en equipos conjuntos de investigación. Los miembros nacionales podrán conservar, con arreglo a su Derecho nacional, las competencias derivadas de su condición de autoridades nacionales. De mutuo acuerdo con la autoridad nacional competente o en casos urgentes, los miembros nacionales también deben poder solicitar medidas de investigación y entregas vigiladas, así como emitir y ejecutar solicitudes de asistencia jurídica mutua o reconocimiento mutuo. Dado que tales competencias se deben ejercer de conformidad con el Derecho nacional, los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros deberán ser competentes para someter a revisión tales medidas, de acuerdo con los requisitos y los procedimientos que establezca el Derecho nacional”. Ídem.

<sup>19</sup> Directiva 2014/41/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativa a la orden europea de investigación en materia penal, DOUE L 130/1, de 1 de mayo de 2014. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0041&from=ES> (visitada el 8 de septiembre de 2022).

<sup>20</sup> A este respecto, puede consultarse el *Policy Paper on Sexual and Gender-Based Crimes* elaborado por la Fiscalía de la Corte Penal Internacional en junio de 2014, y disponible en [https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/Policy\\_Paper\\_on\\_Sexual\\_and\\_Gender-Based\\_Crimes-20\\_June\\_2014-ENG.pdf](https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/Policy_Paper_on_Sexual_and_Gender-Based_Crimes-20_June_2014-ENG.pdf) (consultada el 7 de septiembre de 2022).

<sup>21</sup> Véase, el *Policy Paper on Victims' Participation* elaborado por la Fiscalía de la Corte Penal Internacional, y disponible en [https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/Policy\\_Paper\\_on\\_Victims\\_Participation\\_April\\_2010.pdf](https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/Policy_Paper_on_Victims_Participation_April_2010.pdf) (visitada el 7 de septiembre de 2022).

<sup>22</sup> Véase, *Policy on Children*, elaborado por la Fiscalía de la Corte Penal Internacional en noviembre de 2016, y disponible en [https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/20161115\\_OTP\\_ICC\\_Policy-on-Children\\_Eng.PDF](https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/20161115_OTP_ICC_Policy-on-Children_Eng.PDF) (visitada el 7 de septiembre de 2022).



Y a pesar de que la falta de obligatoriedad para los Estados Miembros de parte de la nueva regulación podría llegar a lastrar el éxito de la misma, es cierto que el cambio en la participación de Eurojust resultará sumamente beneficioso a la hora de analizar el material probatorio y generar un “mapa criminal” que podría ser utilizado no solo en las jurisdicciones nacionales que puedan considerarse como competentes, sino también en los procesos que pudieran derivarse ante la propia Corte Penal Internacional o mecanismos que se pudieran establecer a tal fin, dotando a las Fiscalías nacionales y/o internacionales de coherencia, coordinación y rapidez en el acceso y examen de dicho material.

Tal beneficio ha sido subrayado, por ejemplo, por los representantes de los Gobiernos de presentes en la Conferencia Ministerial de Responsabilidad de Ucrania, celebrada el 14 de julio de 2022, en La Haya<sup>23</sup>, en la que se definió la necesidad específica de coordinar la recogida de pruebas asegurando su valor.

Sin embargo, carece de respuesta y plantea dudas tanto prácticas como doctrinales el valor que se otorgará al análisis de la prueba que pueda realizar Eurojust una vez se aproxime al proceso tanto si este se desarrolla a nivel nacional como internacional, toda vez que las reglamentaciones de procedimiento penal, por ejemplo, de la Corte Penal Internacional, en lo referente a las normas de prueba dotan a las Salas de las competencias máximas en lo referente a la valoración respecto a la pertinencia o admisibilidad de la prueba<sup>24</sup>. El uso de estas valoraciones realizadas por Eurojust es dudoso ¿serán un mero apoyo a las propias investigaciones nacionales o internacionales (que realizarán su propio análisis, lo que supondría una duplicidad no solo de medios materiales que se trata de evitar con tal previsión, sino también introducir el riesgo de interpretaciones contradictorias de prueba entre jurisdicciones que pudieran apoyarse en el mismo material probatorio) o figurarán en el proceso de algún modo (*amicus curiae*, informes de investigación o incluso periciales forenses)?. En cualquiera de los casos, su utilización requerirá, con la mayor seguridad, adecuaciones en la reglamentación nacional que deberían ir produciéndose de forma previa si se pretende aplicar los análisis de Eurojust en los procesos que se pretende apoyar.

## B) EL EQUIPO CONJUNTO DE INVESTIGACIÓN EN UCRANIA

Los Equipos Conjuntos de Investigación (conocidos mediante sus siglas en inglés como *JITs*) no son una novedad para Eurojust<sup>25</sup>, pero el uso de estos en el conflicto de Ucrania

---

<sup>23</sup> Punto 12 de la *Political Declaration of the Ministerial Ukraine Accountability Conference*. Disponible en <https://www.government.nl/ministries/ministry-of-foreign-affairs/documents/diplomatic-statements/2022/07/14/political-declaration-of-the-ministerial-ukraine-accountability-conference> (visitada el 22 de julio de 2022).

<sup>24</sup> Véase, Norma 63 de las Normas de Procedimiento y Prueba de la Corte Penal Internacional, disponible en <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/Publications/Rules-of-Procedure-and-Evidence.pdf> (visitada el 7 de septiembre de 2022).

<sup>25</sup> En 2002, la Decisión Marco 2002/465/JAI del Consejo de 13 de junio de 2002, sobre equipos conjuntos de investigación había autorizado la creación de equipos conjuntos de investigación particularmente en dos casos, según su art. 1: “a) cuando la investigación de infracciones penales en un Estado miembro requiera

sí que lo está siendo, dado el nuevo papel que jugará Eurojust en la gestión probatoria. En este caso, beben de otras iniciativas, como la puesta en marcha por la Iniciativa internacional para la apertura de negociaciones sobre un tratado multilateral de asistencia jurídica mutua y extradición para el enjuiciamiento interno de crímenes atroces (crímenes de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra)<sup>26</sup> o las experiencias de persecución de crímenes internacionales del “*Genocide Network*”<sup>27</sup>.

El JIT establecido en el caso del conflicto de Ucrania parte de la solicitud iniciada por los representantes de los Estados de Polonia, Lituania y Ucrania a este respecto. Tras una reunión inicial entre los representantes de estos Estados, Eurojust coordinó su puesta en marcha el 25 de marzo de 2022. De forma posterior se han ido uniendo otros Estados miembros como Estonia, Letonia y Eslovaquia, y por primera vez en su historia, la propia Eurojust y la Corte Penal Internacional a través de su Fiscalía.

Aunque el texto concreto del JIT entre las partes no es accesible por razones de seguridad pública<sup>28</sup>, contamos con el documento modelo de elaboración de JITs<sup>29</sup> y las Directrices elaboradas por la propia Eurojust y el *JITs Network* al respecto<sup>30</sup>. No cabe duda de que la participación de la Corte Penal Internacional en este esfuerzo coordinado de investigación

---

*investigaciones difíciles que impliquen la movilización de medios considerables y afecten también a otros Estados miembros; b) cuando varios Estados miembros realicen investigaciones sobre infracciones penales que, debido a las circunstancias del caso, requieran una actuación coordinada y concertada de los Estados miembros afectados”, estableciéndose en 2005 el “JITs Network” a través de la Decisión del Consejo 11037/05 en el cual todos los Estados miembros participan mediante un experto designado. DOCE, L 162/1, de 20 de junio de 2002. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002F0465&from=es>, (visitada el 6 de septiembre de 2022). Sobre la labor de Eurojust en los JITs, véase: ALONSO MOREDA, N. (2012), “Eurojust, a la vanguardia de la cooperación judicial en materia penal de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 41, pp. 119-157; HERZ, A. “*The role of Europol and Eurojust in Joint Investigation Teams*”, TMC Asser Press, The Hague, 2006; PÉREZ SOUTO, G. (2013), “Eurojust: ¿un instrumento eficaz en la lucha contra el crimen organizado?”, *Revista General de Derecho Europeo*, 30, pp. 1-27.*

<sup>26</sup> *Joint statement by the Republic of Albania et al.*, ‘International initiative for opening negotiations on a multilateral treaty for mutual legal assistance and extradition in domestic prosecution of atrocity crimes (crimes of genocide, crimes against humanity and war crimes)’ at the 12th session of the Assembly of States Parties, 20–28 November 2013.

<sup>27</sup> Tal y como informaba la propia Eurojust en su Informe Anual de 2021, en 2018, se constituía el primer JIT (Alemania-Francia) para apoyar la investigación y persecución de un caso de crímenes internacionales, concluyendo en la condena dictada el 13 de enero de 2022 por el Tribunal Regional Superior de Coblenza contra un ex alto funcionario sirio por su participación en crímenes contra la humanidad, habiendo participado hasta el momento en otros dos acuerdos. Op. cite, nota 9, pp. 18-21.

<sup>28</sup> Esta investigadora elevó una solicitud de acceso al documento el 1 de junio de 2022 al respecto ante la unidad jurídica de Eurojust, siendo rechazada mediante comunicación de 20 de junio en el que se alegan razones de interés público.

<sup>29</sup> Resolución del Consejo 2022/C 44/01, sobre la Revisión del Apéndice I del Modelo de Acuerdo por el que se crea un Equipo Conjunto de Investigación (ECI), DOUE C44/1, de 28 de enero de 2022, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2022:044:FULL&from=ES> (visitada el 7 de septiembre de 2022).

<sup>30</sup> EUROJUST, “*Joint Investigations Teams Practical Guide*”, JITs Network, Luxembourg, 2021. Disponible en [https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/joint\\_investigation\\_teams\\_practical\\_guide\\_2021\\_en.pdf](https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/joint_investigation_teams_practical_guide_2021_en.pdf) (visitada el 7 de septiembre de 2022).

aporta al mismo una dimensión de neutralidad, ya que con anterioridad se había puesto en duda que se fueran a investigar los posibles abusos cometidos en el conflicto armado por el ejército ucraniano o su gobierno, ya que el esfuerzo parecía únicamente centrado en el ejército ruso. Del mismo modo se criticaba cómo iban a coordinarse los esfuerzos de persecución de dichos crímenes. Pero, dicha participación no va a suponer en ningún caso una elusión al principio de complementariedad que informa la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. Así lo recordaba en la rueda de prensa celebrada tras la decisión de incorporación, el Fiscal de la Corte Penal Internacional afirmando:

*“Pero como he subrayado a nuestros homólogos nacionales, la participación de mi Oficina en este ECI no será una vía de sentido único. No deseamos ser únicamente receptores de información y pruebas. También queremos servir como un socio eficaz con respecto a la realización de procedimientos nacionales en relación con los principales crímenes internacionales, de acuerdo con el principio de complementariedad<sup>31</sup>.*

Según la propia Eurojust informa, su participación en JIT se concentrará en cuatro áreas (i) jurídica (ii) analítica; (iii) técnica y logística, y (iv) financiera<sup>32</sup>, siendo en la segunda de ellas en la que, dada la modificación del Reglamento, se espera que Eurojust pueda acometer una labor más activa dentro de la investigación, sin olvidar, como hemos señalado en el punto anterior que la competencia nacional será la preferente. Sin embargo, es cierto que la coordinación inicial favorecerá las investigaciones y evitará las duplicidades en los procesos, justificando un enfoque común entre los Estados miembros en beneficio del fin último señalado de evitar la impunidad. Si la Corte Penal Internacional no puede hacerse cargo por sus límites competenciales de la persecución de los criminales, lo podrán hacer los Estados miembros en ejercicio del principio de jurisdicción universal.

Según señalan las Directrices, dos son las principales ventajas de los JITs respecto a otros procesos de coordinación. Por un lado, permiten la recopilación y el intercambio directo de información y pruebas sin necesidad de utilizar los canales tradicionales de asistencia jurídica mutua u órdenes europeas de investigación. En este caso, todo parece indicar que la información y las pruebas se recogerán siguiendo unas normas comunes respetuosas con el cumplimiento de los derechos humanos fundamentales, a pesar de la previsión del Reglamento de Procedimiento y Prueba de la Corte Penal indica la independencia de las Salas respecto de las legislaciones nacionales en relación con el valor de las pruebas y su recogida<sup>33</sup>.

La particularidad del momento en el que nos encontramos se produce por la participación de no solo autoridades en la recogida del material probatorio, sino también de organizaciones civiles. Para facilitar una labor coordinada, el pasado día 22 de septiembre, la Fiscalía de la Corte Penal Internacional y Eurojust publicaban una serie de

---

<sup>31</sup> <https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-aa-khan-qc-office-prosecutor-joins-national-authorities-joint> (visitada el 7 de septiembre).

<sup>32</sup> *Op. cite* nota 9.

<sup>33</sup> Regla 63.5 del Reglamento de Procedimiento y Prueba de la Corte Penal Internacional.

Directrices para las organizaciones de la sociedad civil relativas a la documentación de los crímenes y violaciones de Derechos Humanos<sup>34</sup>, asumiendo que tales organizaciones han participado y participarán en la recogida de pruebas y debe preservarse su validez. Tales Directrices ponen el foco en la importancia que las pruebas pueden llegar a tener en los procesos futuros y en la necesidad de preservar la integridad del proceso.

En cualquier caso, la información y las pruebas recopiladas de conformidad con la legislación del Estado en el que opera el equipo pueden compartirse sobre la base (única) del acuerdo del JIT; sin embargo, tendremos que esperar a examinar la práctica que vaya produciéndose y cómo actúan los Estados que no forman parte del JIT en caso de que se produzcan procedimientos que requieran su colaboración. Aunque ha sido señalado por el Parlamento Europeo el beneficio de que los Estados miembros se sumen a dicho esfuerzo, la propia Eurojust comunicaba que, por el bien de la efectividad y de evitar problemas en la toma de decisiones, era preferible que el JIT se mantuviera, hoy por hoy, limitado en número. Así, podríamos llegarnos a encontrar con situaciones que exijan la combinación de diversos mecanismos de cooperación (Estados miembros-Corte Penal Internacional, u órdenes de investigación o entrega europeas e, incluso, casos de cooperación con terceros Estados no miembros de la UE) cuando las pruebas o los investigados se encuentren en países no miembros del JIT o, incluso, ajenos a la Unión. Sería favorable que, junto con la previsión respecto al valor de los análisis realizados por Eurojust, pudiera discutirse o valorarse un mecanismo de cooperación específico para estos casos que facilitara soluciones comunes y raudas, sin peligro de ser contestadas por los sujetos basándose en una supuesta violación de sus derechos fundamentales a la luz de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en sistemas nacionales a los que se acusa de poner en peligro los valores de la Unión.

Esta solución común podría adaptarse a la que se encuentra reflejada en el Proyecto de Convención de Cooperación Internacional en la Investigación y el Enjuiciamiento del Crimen de Genocidio, los Crímenes de lesa Humanidad y los Crímenes de Guerra<sup>35</sup>, en la que se opta por un principio de jurisdicción universal en el sentido amplio y de asistencia judicial recíproca en la mayor medida posible.

El segundo de los beneficios del JIT es que los miembros del equipo en comisión de servicio (es decir, los que proceden de un Estado distinto de aquel en el que opera) tienen derecho a estar presentes y a participar -dentro de los límites previstos por la legislación nacional y/o especificados por el responsable del equipo- en las medidas de investigación realizadas fuera de su Estado de origen. En este caso, miembros de la Fiscalía de la Corte y de los restantes Estados podrán estar presentes de forma común en el esfuerzo de recogida probatoria, lo que facilitará el comienzo coordinado de las investigaciones. Uno

---

<sup>34</sup> *Documenting international crimes and human rights violations for accountability purposes: Guidelines for civil society organisations*, disponible en [https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2022-09/2\\_Eurojust\\_ICC\\_CSOs\\_Guidelines\\_2-EN.pdf](https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2022-09/2_Eurojust_ICC_CSOs_Guidelines_2-EN.pdf) (visitada el 22 de septiembre de 2022).

<sup>35</sup> Proyecto de Convención de Cooperación Internacional en la Investigación y el Enjuiciamiento del Crimen de Genocidio, los Crímenes de lesa Humanidad y los Crímenes de Guerra, texto en castellano disponible en <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MZZ/projekti/MLA-pobuda/MLA-Initiative-Draft-Convention-Spanish-21.4.2021.pdf> (visitada el 13 de septiembre de 2022).

de los grandes problemas que viene sufriendo la Fiscalía de la Corte Penal Internacional es un tema de dificultad probatoria, lo que viene reflejándose en la anulación de sentencias condenatorias de las Salas de primera instancia por la Sala de Apelaciones, al considerar que la Fiscalía no ha cumplido con la carga de la prueba necesaria para las condenas. Tal vez, en esta ocasión, el esfuerzo coordinado puesto en marcha desde el inicio del conflicto facilita la labor y permite lograr las condenas de los mayores responsables.

En cualquier caso, resta por observar y analizar si la labor de Eurojust a este respecto consigue afianzarse como el mecanismo de referencia a nivel probatorio que pretende ser, siendo apresurado realizar en este momento cualquier tipo de valoración.

## **2. La coordinación en la aplicación de sanciones**

La participación de Eurojust en la aplicación de las sanciones tampoco es una novedad del conflicto de Ucrania, ya que venía siendo parte de las competencias de coordinación de Eurojust, solicitándose por parte de los Estados miembros en los casos de sanciones con componentes de transnacionalidad, pero limitándose a realizar una labor de enlace entre los grupos nacionales presentes en la Agencia. Sin embargo, el conflicto armado en Ucrania ha subrayado la importancia del rol a ejercer por Eurojust, permitiendo a la Agencia adoptar un papel proactivo en la coordinación de las sanciones.

### **A) LA COLABORACIÓN DE EUROJUST EN EL GRUPO OPERATIVO DE INMOVILIZACIÓN Y DECOMISO DE ACTIVOS**

El éxito de la estrategia de sanción adoptada por la Unión Europea en el caso de Ucrania pasa por una aplicación coordinada de las sanciones en todo su territorio. Sin embargo, existen contradicciones entre las normativas internas que entorpecen tal aplicación<sup>36</sup>, no solo en el caso de las medidas sancionadoras adoptadas para este conflicto sino también en el resto de los regímenes sancionadores de carácter unilateral adoptados por la Unión<sup>37</sup>.

Para intentar minorar tales efectos, la Comisión estableció a principios de marzo el Grupo Operativo de Inmovilización y Decomiso, cuya función es “garantizar la coordinación a nivel de la UE en la aplicación de las sanciones contra los oligarcas rusos y bielorrusos incluidos en la lista”<sup>38</sup> compuesto por la propia Comisión, los puntos de contacto nacionales de cada Estado miembro, Eurojust y Europol, así como otras agencias y organismos de la Unión Europea, según sea necesario.

---

<sup>36</sup> Sobre las medidas sancionadoras de la Unión Europea, véase, con carácter general: BEAUCILLON, C. “*Unilateral and Extraterritorial Sanctions*”, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 2021.

<sup>37</sup> Parte de los retos a los que se enfrenta la Unión en la aplicación de las sanciones unilaterales se encuentran referenciados en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 25 de mayo de 2022, “*Hacia una Directiva sobre sanciones penales por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión*” (COM(2022)249 final. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0249&from=EN> (visitada el 19 de septiembre de 2022).

<sup>38</sup> Véase: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_22\\_1828](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1828) (visitada el 12 de septiembre de 2022).

Según explicaba la propia Comisión, aunque la coordinación estratégica del grupo se situaría en la Comisión, la coordinación operativa debía recaer en Eurojust y Europol, al ser las agencias más apropiadas a tal fin. El Grupo, siempre según la Comisión, se encargaría no solo de coordinar la acción de los Estados miembros, sino también de estudiar la interacción entre los derechos penales nacionales y la aplicación de las sanciones.

El estudio ha puesto de relevancia cómo las medidas nacionales internas cuando las sanciones no son aplicadas son muy dispares, siendo necesario que la coordinación operativa se traduzca en una armonización legislativa<sup>39</sup>. Ante tal circunstancia, el pasado 25 de mayo se presentaba ante el Parlamento Europeo y el Consejo una doble propuesta al respecto. Por un lado, la Comisión propone incluir entre los conocidos como “delitos europeos”<sup>40</sup> el incumplimiento de cualquier medida de sanción ya sea por parte de un particular o una entidad, como norma básica general a todos los Estados miembros, a la cual el Parlamento Europeo ha presentado ya su conformidad<sup>41</sup>, y por otro lado se propone reforzar las normas de recuperación y decomiso de activos.

Dicha propuesta incluye un punto referido a la cooperación entre los Estados miembros, a los que se les requerirá no solo el intercambio de información sobre las investigaciones, sino también sobre otras cuestiones prácticas como patrones de elusión detectados o estructuras para la ocultación de las titularidades como testaferros o sociedades fantasma.

Una vez incluido el delito entre los delitos graves, la Comisión propone reforzar las normas sobre recuperación y decomiso de activos<sup>42</sup>, que actualmente descansan sobre la

---

<sup>39</sup> De forma previa a la puesta en marcha de dicho estudio por parte del grupo operativo, el *Genocide Network* había ya publicado un estudio comparativo entre las distintas jurisdicciones nacionales. Genocide Network (2021), “*Prosecution of Sanctions (Restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*”, The Hague, disponible en [https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/genocide\\_network\\_report\\_on\\_prosecution\\_of\\_sanctions\\_restrictive\\_measures\\_violations\\_23\\_11\\_2021.pdf](https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/genocide_network_report_on_prosecution_of_sanctions_restrictive_measures_violations_23_11_2021.pdf) (visitada el 19 de septiembre de 2022).

<sup>40</sup> Se conoce con esta denominación a los delitos situados en alguno de los ámbitos regulados en el art. 83.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, según el cual: “*El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, mediante directivas adoptadas con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en ámbitos delictivos que sean de especial gravedad y tengan una dimensión transfronteriza derivada del carácter o de las repercusiones de dichas infracciones o de una necesidad particular de combatirlas según criterios comunes. Estos ámbitos delictivos son los siguientes: el terrorismo, la trata de seres humanos y la explotación sexual de mujeres y niños, el tráfico ilícito de drogas, el tráfico ilícito de armas, el blanqueo de capitales, la corrupción, la falsificación de medios de pago, la delincuencia informática y la delincuencia organizada*”.

<sup>41</sup> Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 7 de julio de 2022, sobre el proyecto de Decisión del Consejo relativa a la identificación de la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión como ámbito delictivo que cumple los criterios especificados en el artículo 83, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (10287/1/2022 – C9-0219/2022 – 2022/0176(NLE). Disponible en [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0295\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0295_ES.pdf) (visitada el 8 de septiembre de 2022).

<sup>42</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre recuperación y decomiso de activos, 2022/0167 (COM (2022) 245 final), de 25 de mayo de 2022. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0245&from=ES> (visitada el 26 de septiembre de 2022).

base de un Reglamento que 2018 relativo al reconocimiento mutuo de resoluciones de embargo y decomiso<sup>43</sup>. Esta propuesta incluye no sólo la ampliación del mandato de los organismos de recuperación de activos con normas claras de rastreo e identificación que permitan la cooperación transfronteriza, sino también ampliar las competencias y las situaciones en las que se pueda decomisar y embargar los bienes, con el fin de permitir *“un rápido seguimiento e identificación de los bienes que sean propiedad o estén bajo el control de personas o entidades sujetas a dichas medidas, en particular mediante la cooperación con terceros países, con vistas a descubrir, prevenir e investigar delitos relacionados con el incumplimiento de medidas restrictivas de la Unión”*<sup>44</sup>.

La problemática de tales medidas se explica en la propia propuesta, ya que implican una limitación de derechos fundamentales tales como el derecho a la propiedad e, incluso, a la presunción de inocencia, al decretarse sin sentencia firme e incluso, como reconoce la propia Comisión, en procedimientos no penales, pudiendo vulnerar los derechos de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea o incluso otros textos internacionales vinculantes para los Estados miembros de la Unión. No es baladí recordar como la Relatora Especial ante el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas sobre las Repercusiones Negativas de las Medidas Coercitivas Unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, Alena Douhan, subrayaba en su último informe que *“aunque es consciente de que el artículo 275 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea autoriza al Tribunal de Justicia de la Unión Europea a revisar la legalidad de las decisiones que establecen medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas y de que el Tribunal ha dictado más de 360 sentencias en casos de sanciones, la Relatora Especial sigue observando que este enfoque solo garantiza un acceso limitado a la justicia y no puede considerarse que ofrece debidas garantías procesales y de procedimiento”*<sup>45</sup>. Y aunque es cierto que la situación de Ucrania exige una respuesta internacional, la labor de Eurojust y de los Estados miembros siempre debería dirigirse a garantizar la seguridad jurídica y la respuesta adecuada del Derecho.

## B) LA OPERACIÓN OSCAR

Puesta en marcha el 11 de abril de 2022<sup>46</sup>, la operación OSCAR pretende coordinar a través de Europol, Eurojust, Frontex el apoyo a las investigaciones financieras que los

---

<sup>43</sup> Reglamento (UE) 2018/1805 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, sobre el reconocimiento mutuo de las resoluciones de embargo y decomiso, DOUE L303/1, de 28 de noviembre de 2018. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1805&from=es> (visitada el 26 de septiembre de 2022).

<sup>44</sup> *Op. cite* nota 41, pág. 3.

<sup>45</sup> Pár. 93 del *Informe de la Relatora Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, Alena Douhan, Medidas coercitivas unilaterales: noción, tipos y calificación*, A/HRC/48/59, de 8 de julio de 2021. Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/175/89/PDF/G2117589.pdf?OpenElement> (visitada el 27 de septiembre de 2022).

<sup>46</sup> Europol press-release, *“EU-wide operation targeting criminal assets in relation to the Russian invasion of Ukraine”*, disponible en <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/eu-wide->

Estados miembros de la UE inicien en sus distintas jurisdicciones sobre los activos delictivos propiedad de personas físicas y jurídicas sancionadas en relación con la invasión rusa de Ucrania, o aquellas investigaciones que deriven de la propia elusión de las sanciones. En un principio, la operación Óscar es una operación global que se prolongará durante un período de, al menos, un año e incluirá varias investigaciones independientes en los Estados miembros.

Mientras la Comisión y los Estados miembros se esfuerzan en reforzar y modificar la normativa relativa a los decomisos, embargos y sanciones, los Estados se ven obligados a hacer cumplir y ejecutar en sus territorios nacionales las sanciones que se vienen imponiendo en este conflicto armado desde comienzos de este. Pero ya hemos subrayado, la problemática aplicación coordinada de las sanciones ha exigido este esfuerzo por parte de las distintas agencias señaladas ya que los Estados miembros se encuentran desbordados, en muchos casos, por la diversidad de situaciones jurídicas.

En esta operación, la labor de Eurojust es de apoyo y soporte legal, facilitando las relaciones entre las distintas jurisdicciones y la resolución de distintos escollos derivados de los conflictos jurisdiccionales.

#### IV. CONCLUSIONES

Como hemos analizado, la labor de Eurojust ante el conflicto en Ucrania está alcanzando todas las facetas de su ámbito competencial, aplicando el marco cooperativo que se produce entre las distintas jurisdicciones nacionales a toda la estrategia en la que puede apoyar dicha labor. Llama poderosamente la atención como ante la urgencia de la situación la Unión Europea ha conseguido reaccionar de forma rápida a las necesidades de cooperación en este ámbito, que recordemos sigue siendo mayoritariamente de competencia nacional y sobre el que su labor únicamente puede ser de coordinación o refuerzo.

Sin embargo, estas últimas reformas competenciales de Eurojust siguen sin solucionar las lagunas jurídicas más graves que existen en el marco de la problemática de fin de la impunidad en el territorio. Según el *Genocide Network*, los principales problemas en relación con el fin de la impunidad -desde un punto de vista general- siguen siendo la incompleta recepción del Estatuto de Roma por los Estados miembros, las limitaciones a la jurisdicción universal que muchos Estados miembros han incluido en sus jurisdicciones, como, por ejemplo, nuestro propio Estado con su criticada reforma del artículo 23 de la LOPJ<sup>47</sup>, y la falta de un marco convencional global que regule la cooperación y asistencia en esta materia. Tales problemas siguen persistiendo en la mayoría de las jurisdicciones nacionales, sin que la estrategia del *Genocide Network* puesta en marcha en 2014 se haya visto alterada.

---

[operation-targeting-criminal-assets-in-relation-to-russian-invasion-of-ukraine](#) (visitada el 27 de septiembre de 2022).

<sup>47</sup> CUCARELLA GALIANA, L-A., *Derecho Procesal y Delitos contra la Comunidad Internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022; GARCÍA RICO, E. del M., MARTÍN MARTÍNEZ, M. M., *Cooperación Internacional Penal. Una aproximación criminológica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.



Es cierto que el conflicto de Ucrania ha reavivado la “mecha europea” respecto a la coordinación o cooperación en lo que a persecución de crímenes internacionales se trata, y que la labor de Eurojust en este conflicto marcará un futuro para la cooperación en otras situaciones. Así, pueden verse beneficiadas otras iniciativas, como, por ejemplo, el conocido como Mecanismo Internacional, Imparcial e Independiente para ayudar en la investigación y el enjuiciamiento de los responsables de los crímenes más graves de derecho internacional cometidos en la República Árabe Siria desde marzo de 2011 ("MII") o el Proyecto de Convención de Cooperación Internacional en la Investigación y el Enjuiciamiento del Crimen de Genocidio, los Crímenes de lesa Humanidad y los Crímenes de Guerra.

Sin embargo, la cooperación judicial penal en este ámbito debería abandonar el actuar intergubernamental de una vez por todas, apostando firmemente por el beneficio de su comunitarización, ante la escala de los crímenes y el común objetivo de fin de la impunidad. Si la reforma de las competencias de Eurojust puesta en marcha se demuestra eficaz en tal labor, los Estados miembros deberán valorar la conveniencia de demostrar su firme compromiso con el fin de la impunidad, adoptando el resto de las estrategias de la Agencia a tal efecto. La cooperación judicial penal y su integración contribuirán significativamente a tal objetivo.