



2025/2655

23.12.2025

DECISIÓN (UE) 2025/2655 DEL CONSEJO

de 16 de diciembre de 2025

relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Convenio por el que se establece la Comisión Internacional de Reclamaciones para Ucrania

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 212, en relación con su artículo 218, apartado 5,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) Tras el inicio de la guerra de agresión no provocada e injustificada librada por la Federación de Rusia contra Ucrania, en sus Conclusiones de 24 de febrero de 2022, el Consejo Europeo condenó con la máxima contundencia la agresión militar de la Federación de Rusia contra Ucrania y afirmó que la Federación de Rusia es plenamente responsable de esta agresión y de toda la destrucción y pérdida de vidas que causa, y que deberá responder por sus acciones.
- (2) El 14 de noviembre de 2022, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Resolución A/RES/ES-11/5, en la que reconoce que la Federación de Rusia debe rendir cuentas por todas las violaciones del Derecho internacional que lleve a cabo en Ucrania o contra Ucrania. Además, se reconoce que la Federación de Rusia debe asumir las consecuencias jurídicas de todos los hechos internacionalmente ilícitos que cometa, en particular la reparación por todo perjuicio, incluidos los daños, que se derive de tales hechos. En este contexto, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció la necesidad de que se establezca, en cooperación con Ucrania, un mecanismo internacional para la reparación de los daños, las pérdidas y los perjuicios que se deriven de los hechos internacionalmente ilícitos que cometa la Federación de Rusia en Ucrania o contra Ucrania. Con este fin, la Asamblea General de las Naciones Unidas recomendó la creación de un registro internacional de daños para registrar, en forma documental, pruebas e información sobre alegaciones en relación con los daños, las pérdidas y los perjuicios causados a todas las personas físicas y jurídicas afectadas, así como al Estado de Ucrania, por los hechos internacionalmente ilícitos cometidos por la Federación de Rusia en Ucrania o contra Ucrania, así como para promover y coordinar la recopilación de pruebas.
- (3) El 12 de mayo de 2023, el Comité de Ministros del Consejo de Europa aprobó la Resolución CM/Res(2023)3, por la que se establece el Acuerdo Parcial Ampliado sobre el Registro de Daños Causados por la Agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania. Como recoge dicha Resolución, la creación de un registro de daños constituye un primer paso en la creación de un mecanismo internacional de indemnización, que puede comprender una comisión de reclamaciones y un fondo de indemnización. En consecuencia, la Resolución CM/Res(2023)3 reconoce que el Registro de Daños, incluida su plataforma digital con todos los datos sobre reclamaciones y pruebas en él registrados, tiene por objeto formar parte integrante del mecanismo de indemnización que se establecerá mediante un instrumento internacional independiente en cooperación con Ucrania y las organizaciones y organismos internacionales pertinentes.
- (4) Tras haberse incorporado al Registro de Daños como miembro asociado fundador el 11 de mayo de 2023, la Unión cambió su condición y pasó a ser participante de pleno derecho el 22 de julio de 2024.
- (5) El 29 de febrero de 2024, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Reglamento (UE) 2024/792 ⁽¹⁾ por el que se establece el Mecanismo para Ucrania, que proporciona financiación para iniciativas y organismos que contribuyen a respaldar y aplicar la justicia internacional en Ucrania. Esto abarca, entre otras cosas, la contribución financiera de la Unión al Registro de Daños.
- (6) En 2024, el Gabinete del Presidente de Ucrania, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Ucrania, el Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino de los Países Bajos y el Registro de Daños para Ucrania invitaron a los Estados que apoyaron la adopción de la Resolución A/RES/ES-11/5 de la Asamblea General de las Naciones Unidas a las reuniones preparatorias relativas a un instrumento internacional para la creación de una comisión de reclamaciones para Ucrania en La Haya.

⁽¹⁾ Reglamento (UE) 2024/792 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de febrero de 2024, por el que se establece el Mecanismo para Ucrania (DO L, 2024/792, 29.2.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj>).

- (7) El 17 de marzo de 2025, el Consejo adoptó la Decisión (UE) 2025/702 ^(?) por la que se autoriza a la Comisión Europea a participar, en nombre de la Unión, en las negociaciones con miras a un instrumento internacional para crear una comisión internacional de reclamaciones para Ucrania.
- (8) Entre marzo y septiembre de 2025, aproximadamente 55 delegaciones —incluida la Unión Europea y todos sus Estados miembros— participaron en cuatro rondas de negociación en La Haya. Las tres primeras rondas se celebraron en el marco del Comité Intergubernamental de Negociación sobre un Tratado Internacional para crear una Comisión de Reclamaciones para Ucrania (CIN), que intercambió puntos de vista sobre el proyecto de Tratado, concluyó varias lecturas del texto y produjo versiones revisadas de este.
- (9) Durante la tercera ronda de negociaciones, celebrada en julio de 2025, el CIN decidió dar al instrumento internacional para establecer una comisión de reclamaciones para Ucrania la forma de un convenio del Consejo de Europa (en lo sucesivo, «proyecto de convenio») abierto también a Estados partes que no sean miembros del Consejo de Europa y a la Unión Europea. Por consiguiente, la cuarta ronda de negociaciones se celebró en el marco de la primera reunión del Comité *ad hoc* sobre la Creación de una Comisión Internacional de Reclamaciones para Ucrania bajo los auspicios del Consejo de Europa. A partir de ese momento, el trabajo del CIN se transfirió al marco de dicho Comité *ad hoc*, que lo prosiguió: examinó y aprobó provisionalmente el proyecto de convenio, así como el reglamento interno de la conferencia diplomática para la adopción del proyecto de convenio, el proyecto de Resolución por la que se establecen las disposiciones necesarias para el inicio de las funciones de la Comisión de Reclamaciones y el cumplimiento de su mandato y el proyecto de Acta final para su adopción en una Conferencia Diplomática que se celebrará en La Haya el 16 de diciembre de 2025. El Acta final contendrá como apéndices el Convenio, la Resolución y el informe de la reunión de la Conferencia Diplomática.
- (10) El 22 de octubre de 2025 el Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó provisionalmente el proyecto de convenio con vistas a su adopción y apertura a la firma con ocasión de la Conferencia Diplomática mencionada en el considerando 9.
- (11) El proyecto de convenio considera que la Comisión Internacional de Reclamaciones para Ucrania constituye el segundo componente del mecanismo internacional de indemnización, que ha de suceder al Registro de Daños para Ucrania, cuya labor se transferirá a la Comisión de Reclamaciones lo antes posible tras la creación de esta última. El proyecto de convenio reconoce asimismo que la Comisión Internacional de Reclamaciones para Ucrania puede contar, como tercer componente, con un futuro fondo de indemnización encargado de indemnizar los daños, pérdidas o perjuicios causados por los actos internacionalmente ilícitos de la Federación de Rusia en Ucrania o contra Ucrania.
- (12) Con arreglo al artículo 30 del proyecto de convenio, el Convenio está abierto a la firma de todos los Estados miembros del Consejo de Europa, de la Unión Europea y de cualquier otro Estado que haya participado en la Conferencia Diplomática mencionada en el considerando 9, así como de cualquier otro Estado que haya votado a favor de la Resolución A/RES/ES-11/5 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- (13) La Unión está firmemente decidida a garantizar que la Federación de Rusia asuma las consecuencias jurídicas de sus actos internacionalmente ilícitos contra Ucrania, incluida la obligación de reparar cualquier daño, pérdida o perjuicio causado por dichos actos. Procede, por tanto, que la Unión firme el Convenio por el que se establece la Comisión Internacional de Reclamaciones para Ucrania y su Acta final, así como que apruebe la adopción de la Resolución por la que se establecen las disposiciones necesarias para el inicio de las funciones de la Comisión de Reclamaciones y el cumplimiento de su mandato.
- (14) Es posible que la Conferencia Diplomática introduzca modificaciones menores y de carácter formal en los textos del Convenio, del Acta final o de la Resolución. Siempre que los cambios no afecten al contenido de los textos, debe autorizarse a la Comisión a aceptarlos en nombre de la Unión sin necesidad de una nueva Decisión del Consejo.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Se autoriza la firma, en nombre de la Unión, del Convenio por el que se establece una Comisión Internacional de Reclamaciones para Ucrania, a reserva de la celebración de dicho Convenio ^(?).

^(?) Decisión (UE) 2025/702 del Consejo, de 17 de marzo de 2025, por la que se autoriza a la Comisión Europea a participar, en nombre de la Unión, en las negociaciones con miras a un instrumento internacional por el que se crea una comisión internacional de reclamaciones para Ucrania (DO L, 2025/702, 8.4.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2025/702/oj>).

^(?) El texto del Convenio se publicará junto con la decisión relativa a su celebración.

Se autoriza la firma, en nombre de la Unión, del Acta final de la Conferencia Diplomática para la adopción de dicho Convenio.

Se aprueba la adopción, en nombre de la Unión, de la Resolución por la que se establecen las disposiciones necesarias para el inicio de las funciones de la Comisión de Reclamaciones y el cumplimiento de su mandato.

Los proyectos del Acta final y la Resolución de la Conferencia Diplomática se adjuntan a la presente Decisión.

La Comisión, en nombre de la Unión, podrá acordar modificaciones menores y de carácter formal de los textos del Convenio, del Acta Final o de la Resolución de la Conferencia Diplomática que no afecten al fondo de dichos textos, sin necesidad de una nueva decisión del Consejo.

Artículo 2

La presente Decisión entrará en vigor el día de su adopción.

Hecho en Bruselas, el 16 de diciembre de 2025.

Por el Consejo

La Presidenta

M. BJERRE

ACTA FINAL DE LA CONFERENCIA DIPLOMÁTICA PARA LA ADOPCIÓN DEL CONVENIO POR EL QUE SE ESTABLECE
UNA COMISIÓN INTERNACIONAL DE RECLAMACIONES PARA UCRANIA

La Conferencia Diplomática convocada conjuntamente por el Consejo de Europa y el Reino de los Países Bajos para la adopción del Convenio por el que se establece una Comisión Internacional de Reclamaciones para Ucrania se celebró en La Haya (Países Bajos), los días 15 y 16 de diciembre de 2025, con la Sra./el Sr. [nombre], de [Estado], como Presidente/a.

La Conferencia Diplomática deliberó sobre la base del texto redactado por un Comité ad hoc encargado del establecimiento de una Comisión Internacional de Reclamaciones para Ucrania (CAHEC), que se reunió en La Haya (Países Bajos) del 9 al 12 de septiembre de 2025.

La Conferencia Diplomática adoptó el texto del Convenio por el que se establece una Comisión Internacional de Reclamaciones para Ucrania, adjunto a la presente Acta final, y este quedó abierto a la firma.

La Conferencia Diplomática también adoptó una Resolución y un Informe, con anexos, adjuntos a la presente Acta final.

La Conferencia Diplomática reconoce que la Federación de Rusia debe asumir las consecuencias legales de todos los hechos internacionalmente ilícitos que cometa, en particular la reparación por todo perjuicio, incluidos los daños, que se derive de tales hechos.

La Conferencia Diplomática alienta a todos los participantes a seguir explorando, inclusive a nivel internacional y de conformidad con el derecho internacional, posibles fuentes para obtener la financiación de las indemnizaciones determinadas y concedidas por la Comisión Internacional de Reclamaciones para Ucrania en virtud del Convenio.

EN FE DE LO CUAL, la Conferencia Diplomática adoptó la presente Acta final.

Hecho en La Haya (Países Bajos), el 16 de diciembre de 2025, en español, francés e inglés, siendo las tres versiones igualmente auténticas.

RESOLUCIÓN DE LA CONFERENCIA DIPLOMÁTICA

La Conferencia Diplomática para la adopción del Convenio por el que se establece una Comisión Internacional de Reclamaciones para Ucrania

Habiendo adoptado el Convenio por el que se establece una Comisión Internacional de Reclamaciones para Ucrania;

Reconociendo la necesidad de establecer la Comisión Internacional de Reclamaciones para Ucrania («Comisión») sin demora indebida, y de adoptar las disposiciones necesarias para el comienzo de sus funciones y el cumplimiento de su mandato;

Decide lo siguiente:

1. Pedir al Reino de los Países Bajos que acoja la Comisión hasta el término de su labor.
2. Pedir al Consejo de Europa que establezca un equipo avanzado, con la participación del Registro de los daños causados por la agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania, a fin de que se encargue de los preparativos para la presencia de la Comisión en el Estado anfitrión. El equipo avanzado:
 - a. colaborará con el Gobierno del Estado anfitrión con objeto de:
 - i. preparar un borrador de texto de un acuerdo del Estado anfitrión entre el Estado anfitrión y la Comisión, también sobre las cuestiones de los privilegios e inmunidades en el Estado anfitrión, y
 - ii. adoptar disposiciones relativas a la presencia de la Comisión en el Estado anfitrión, tales como medidas de seguridad, toda disposición práctica y logística necesaria (como la ubicación de la oficina), y otras cuestiones relacionadas con la organización y, según proceda, preparar ulteriormente borradores de documentos sobre estas cuestiones en consulta con el Estado anfitrión, y
 - b. preparará un informe sobre su labor, junto con otros borradores de documentos, y lo presentará a la primera reunión de la Asamblea de la Comisión;
 - c. realizará su actividad a nivel operativo;
 - d. transferirá su labor a la Comisión y pondrá término a sus operaciones tras la primera reunión de la Asamblea de la Comisión.
3. Pedir al Comité de Ministros del Consejo de Europa que establezca, de conformidad con el artículo 17 del Estatuto del Consejo de Europa (ETS n.º 1), un comité para que actúe como comité preparatorio para la Comisión Internacional de Reclamaciones para Ucrania («Comité Preparatorio»).
4. El Comité Preparatorio estará compuesto de los signatarios del Convenio abierto del Consejo de Europa por el que se establece una Comisión Internacional de Reclamaciones para Ucrania.
5. El Comité Preparatorio, en su primera reunión, elegirá a su Presidente y Vicepresidente, adoptará su reglamento y decidirá acerca de su programa de trabajo.
6. Los idiomas de trabajo del Comité Preparatorio serán las dos lenguas oficiales del Consejo de Europa, a saber, el francés y el inglés.
7. El Comité Preparatorio preparará propuestas y disposiciones prácticas para el establecimiento y funcionamiento de la Comisión, incluidos los siguientes borradores de documentos para su adopción por la Asamblea de la Comisión:
 - a. el reglamento de la Asamblea de la Comisión;
 - b. el reglamento para el nombramiento y la elección del Director Ejecutivo;
 - c. el reglamento para la elección de los miembros del Comité Financiero;
 - d. un presupuesto provisional para el primer ejercicio contable de la Comisión, y
 - e. una escala anual de contribuciones de los Miembros.

8. El Comité Preparatorio preparará un informe sobre todas las cuestiones comprendidas en su mandato y lo presentará a la primera reunión de la Asamblea de la Comisión, e informará asimismo al Comité de Ministros del Consejo de Europa.
 9. El Comité Preparatorio se reunirá en La Haya (Países Bajos). Todo gasto derivado de dichas reuniones se financiará con cargo a las contribuciones voluntarias de los miembros y observadores del Comité Preparatorio. Los representantes de los miembros y observadores en el Comité Preparatorio sufragarán sus propios gastos de viaje y estancia.
 10. La Secretaría General del Consejo de Europa hará las veces de secretaria del Comité Preparatorio.
 11. Se invita al Secretario General del Consejo de Europa a convocar el Comité Preparatorio.
 12. El Comité Preparatorio continuará en funciones hasta la conclusión de la primera reunión de la Asamblea de la Comisión.
-