

Las y los ausentes: exilio, diáspora y derecho a la verdad en la justicia transicional española

The Absent: Exile, Diaspora and the Right of Truth in Spain's Transitional Justice

Nicolás Ortuño Hidalgo¹

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

Resumen

Esta investigación analiza la evolución de la justicia transicional en España, a partir del reconocimiento insuficiente de las víctimas del exilio y de su diáspora. Sostiene que la fuerte territorialidad del acceso a la justicia y de los procesos de (re)construcción democrática, anclada en una percepción *top-down*, poco interseccional y neocolonial de la justicia transicional, limita la participación efectiva de una parte significativa de las víctimas de la guerra civil y la dictadura franquista. En ese sentido, la exclusión –o inclusión simbólica– del exilio y su descendencia puede entenderse como una forma de violación continuada del derecho a la verdad, al reproducir su desconexión social y política con el Estado español y promover una concepción parcial de la memoria democrática. Finalmente, el trabajo pone énfasis en el papel fundamental del reconocimiento de la ciudadanía transnacional en la institucionalización y consolidación del Estado de derecho democrático.

Palabras clave: Justicia transicional, Memoria democrática, Derecho a la verdad, Exilio, Diáspora.

Abstract

This study analyses the political and normative process of transitional justice in Spain, focusing on the insufficient recognition of victims of exile and their diaspora. It argues that the strong territoriality of access to justice and of the democratic (re)construction processes, rooted in a top-down, and neocolonial perception of transitional justice limits the effective participation of a significant portion of the victims of the civil war and Francisco Franco's

¹ Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (CIDE). Maestro en Derecho Constitucional (CEPC-UIMP). Mail: nicolas.ortunohidalgo@gmail.com. Nro. de ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-2438-1183>.

dictatorship. In this sense, exclusion –or just symbolic inclusion– of the exile community and its descendants can be understood as a form of continuing violation of the right to truth, as it reproduces their social and political disconnection from the Spanish State, and promotes a partial conception of the so-called democratic memory. Finally, the study emphasizes the fundamental role of recognizing transnational citizenship in the institutionalization and consolidation of the democratic rule of law.

Keywords: Transitional Justice, Democratic Memory, Right to Truth, Exile, Diaspora.

Introducción

La justicia transicional en España, como respuesta a las graves violaciones de derechos humanos cometidas durante la guerra civil y el franquismo, es especialmente compleja y atípica. A diferencia de los casos paradigmáticos –como Argentina–, en los que estos mecanismos se articularon inmediatamente tras la caída de las dictaduras, durante la Transición española (1975-1978/1982) los esfuerzos políticos se concentraron en la pacificación social y la articulación de las nuevas instituciones democráticas, aunque el fin de los enfrentamientos implicase sólo una apariencia de reconciliación, a costa de la vindicación de las víctimas. A nivel estatal, fue hasta la promulgación, impulsada por el Gobierno de José Luis Zapatero, de la Ley 52/2007, conocida como Ley de Memoria Histórica, que el Estado adoptó medidas destinadas a investigar y reparar a las víctimas de persecución y violencia de la guerra y la dictadura.

Entre ellas, las víctimas del exilio han sido especialmente relegadas, tanto en el acceso a la verdad y la obtención de reparaciones justas como en su legítimo derecho a la participación activa en la formulación de los mecanismos de la justicia transicional. Es verdad que desde la década de 1970 se desarrollaron diversas iniciativas orientadas a recuperar la memoria histórica del exilio republicano, no obstante, estas experiencias fueron en principio despolitizadas como parte del consenso de la transición (Balibrea, 2014). Así, la subsecuente legislación convirtió al exilio en un recurso principalmente cultural y simbólico de legitimación democrática por sobre los derechos civiles y políticos de las víctimas y su descendencia. No fue hasta 2022 que se iniciaron esfuerzos coordinados para la recuperación documental, el reconocimiento pleno del derecho a la nacionalidad y la institucionalización de la memoria democrática a nivel estatal.

Este no es un caso aislado, sino que forma parte de una denuncia más amplia entre la

academia enfocada en exilios y diásporas: la búsqueda de justicia tras episodios de graves violaciones a derechos humanos tiende a asumir una cohesión territorial nacional para deliberar cómo tratar estos casos, a costa de dejar en segundo plano el papel de las diásporas y el exilio para influir en la reconfiguración del Estado (Wiebelhaus-Brahm, 2016; Vasanthakumar, 2021). Esto continúa reproduciendo el estado de desprotección de las víctimas extraterritoriales, parcializa la memoria democrática y la construcción de una narrativa común sobre el pasado y, en última instancia, obstaculiza la construcción de un Estado de derecho democrático fuerte. Estos argumentos pueden insertarse en una crítica más amplia hacia la doctrina tradicional de la justicia transicional, que la califican como impositiva, poco interseccional o neocolonial (Rooney y Ni' Aola'in, 2007, 2018; An-Na'im, 2013). En el caso español, la falta de atención integral a esta población evidencia que todavía existe una distancia entre los esfuerzos sociales para la justicia surgidos desde la sociedad civil y la voluntad política dentro del Ejecutivo y el Legislativo para atender los derechos legítimos de acceso a la información, reconocimiento y reparación del daño.

En este marco, el presente trabajo parte de la premisa de que las medidas de atención y los mecanismos de inclusión de las víctimas del exilio y la diáspora es una de las principales limitaciones estructurales de la justicia transicional española. A partir de esta perspectiva, se examinan, en primer lugar, las consecuencias jurídicas y democráticas de la fractura del vínculo entre el Estado español y las personas exiliadas y sus descendientes. En segundo lugar, el papel de la ciudadanía transnacional en la incorporación efectiva de estas comunidades a los procesos de reconocimiento, verdad y reparación. Finalmente, la evolución de los principales instrumentos normativos estatales y autonómicos relativos al exilio y la diáspora. El análisis permite identificar tanto los avances alcanzados como las persistentes limitaciones de un proceso de reconocimiento que, hasta fechas recientes, se ha desarrollado de manera fragmentada y tardía.

El exilio como una violación grave de los derechos humanos

El exilio como falla del Estado constitucional

El exilio se refiere a dos cuestiones: a la expatriación por motivos políticos y a la separación de una persona del lugar en el que vive (ACNUR, s-f). La literatura sobre este concepto pone énfasis en las experiencias de huida, no voluntarias o coaccionadas. Para Said (2000), el exiliado es todo aquel que queda separado de su pasado por verse obligado a abandonar su

tierra y sus raíces. Así, su enfoque reside, en primer lugar, en un vínculo identitario fundamental con el lugar de origen que continúa operando indefinidamente pese a la separación territorial. En segundo lugar, la salida tampoco puede considerarse voluntaria cuando desaparecen de facto las condiciones para ejercer plenamente los derechos fundamentales. Por lo tanto, el concepto de exilio abarca a una gran diversidad de asilados, refugiados, desplazados y otros migrantes.

Como el reconocimiento de la nacionalidad y ciudadanía están fuertemente vinculadas con la noción de territorio, el exilio produce una vulnerabilidad jurídica múltiple, pues las víctimas están doblemente expuestas. Por un lado, su Estado de origen no les garantiza efectivamente la protección que debería. Por otro lado, al no poseer la nacionalidad que justifica el estatus de ciudadanía, tampoco tienen derechos civiles ni políticos plenos en el Estado receptor. Algo importante a notar es que el concepto del exilio describe la relación que mantiene la persona con el Estado de origen.

Los exilios a menudo forman diásporas, entendidas como la comunidad de emigrantes asentados en un país extranjero que comparten una identificación con su lugar de origen (Vasanthakumar, 2021). Esta idea contiene intrínsecamente una dimensión territorial construida en referencia al hogar: la idea de pertenencia a un lugar-espacio dejado atrás (Brah, 2011). Una parte central de la construcción identitaria de estos grupos, especialmente en los casos en que se trata de un pasado particularmente violento, es la transmisión intergeneracional de la memoria —en este caso, del exilio— (Baser y Toivanen, 2023). Mientras que el exilio describe las experiencias de separación forzada con respecto a la comunidad política de origen, la diáspora alude a las formas colectivas de pertenencia, identidad y organización que surgen como consecuencia de dicha separación. Esta comprensión integral del exilio debe ser entendida como una violación compleja de derechos humanos y revela una quiebra severa con el Estado constitucional, en tanto deja de garantizar las condiciones mínimas que hacen posible la pertenencia política.

Georg Jellinek (2000) en su *Teoría General del Estado* determinó que los elementos constitutivos del Estado son el territorio (dominio espacialmente limitado en el que solo él puede ejercer poder), la población (la asociación de personas que habitan permanentemente el territorio) y la soberanía (el ejercicio del poder dentro del territorio). También pone énfasis en que “a la unidad de asociación se suman también aquellos individuos pertenecientes a un Estado y que viven fuera de sus límites, y aunque no estén sometidos en igual medida que los que viven dentro del propio territorio, no por eso deja de ser un fenómeno esencial a la vida del Estado la existencia de nacionales en el extranjero” (Jellinek, 2000). Así, el exilio

tensiona el triángulo del Estado: aunque la persona conserva su pertenencia a la población estatal, queda separada del territorio y privada de las condiciones materiales para ejercer plenamente los derechos asociados a esa pertenencia. Por lo tanto, la relación entre nacionalidad y ciudadanía no puede entenderse sin la dimensión territorial de la pertenencia al Estado: la territorialidad forma parte de las condiciones materiales que garantizan plenamente los efectos de la nacionalidad y operativizan la ciudadanía. El nacional exiliado no ve garantizada de manera efectiva la protección jurídica que corresponde a su condición. Es decir, fractura el vínculo jurídico esencial entre Estado y persona: el contrato social.

En el Estado constitucional —definido por la centralidad de la defensa de derechos fundamentales destinados a garantizar la libertad y limitar al Estado— (Blanco Valdés, 2021), este pacto va más allá del intercambio de sujeción por protección. La Constitución escrita implica una garantía de racionalidad, neutralidad y objetividad del sistema jurídico frente a la arbitrariedad o contradicciones de gobiernos concretos (Abellán, 2001). La protección y garantía de los derechos de su población le da legitimidad de origen y de ejercicio al poder mismo. Si la nacionalidad es la fuente principal de la que se derivan las obligaciones adquiridas entre ambas partes, entonces es también la manifestación jurídica más visible del contrato social en el Estado constitucional.

Teniendo eso claro, el exilio es una evidencia contundente de la quiebra de este pacto entre el Estado y el nacional. Las víctimas continúan siendo ciudadanas, pero quedan excluidas de las condiciones que hacen posible el ejercicio de esa condición. Adicionalmente, atendiendo a la tercera característica del exiliado, esa fractura no se agota en el momento de la salida del país de origen, sino que sus efectos se proyectan, se mantienen en el tiempo y se transmiten a las siguientes generaciones en tanto persista la falta de reconocimiento y reparaciones.

El exilio como una violación continuada de derechos humanos

La categoría de violación continuada de derechos humanos, desarrollada y operativizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se fundamenta en que hay casos extremos en que la violación de derechos no ocurre únicamente al momento de ejecutarse el hecho violatorio, sino que existe un estado de ilicitud constante cuando hay una falta de (o deficiencias en el) esclarecimiento, investigación, juzgamiento y sanción del mismo. Considera que la impunidad y la falta de verdad afectan intertemporalmente a una pluralidad de derechos y reproduce la negación de las víctimas y la ruptura del tejido social a su

alrededor.² La violación continuada es imputable al Estado tanto por acción directa como de la omisión de las medidas necesarias para proteger a las víctimas o, en dado caso, esclarecer los hechos, investigar, sancionar y reparar a las víctimas (Ibarra Palafox, 2007), por lo que también puede considerarse responsable cuando los actos lesivos son perpetrados por particulares (Medina Ardila, 2009). Actualmente, el Derecho Internacional y otros sistemas regionales de protección de los derechos humanos emplean esta categoría como parte del estándar generalizado para tratar los casos de desaparición forzada.³

Esta lógica podría extenderse, bajo determinadas condiciones, a otras violaciones graves cuyos efectos permanezcan por la falta de investigación, sanción o reparación estatal. En ese sentido, podría resultar pertinente incluir el caso del exilio, que, aunque no es equiparable en severidad con los casos de desaparición forzada, sí comparte en su tratamiento posterior algunas características. Ambos son tipos de ausencias que implican un elemento de ruptura severa con el Estado, ya sea por la negación conjunta de la libertad y la personalidad jurídica o por la disolución del principal vínculo jurídico entre el Estado y el nacional por una cuestión de huida extraterritorial. Ambas situaciones irregulares persisten en el tiempo hasta que se conozca la verdad sobre el paradero de la persona, los hechos ocurridos durante la desaparición o la localización de sus restos (en el caso de la desaparición) y hasta lograr su plena reintegración y reconocimiento como ausente en la historia y en la construcción democrática de su país de origen (en el caso del exilio). Ambos están sujetos a las mismas omisiones lesivas si el Estado no investiga, juzga, repara o reconoce a las víctimas. Por último, ambas situaciones deberían generar obligaciones reforzadas para los Estados con el fin de repararlas.

La justicia transicional y su relación con el exilio

El Estado constitucional ante graves violaciones de derechos humanos

El Estado tiene obligaciones de prevenir, investigar, juzgar, sancionar y reparar las conductas o casos alteran la convivencia social o vulneran la integridad de las personas. Como norma suprema orientada a garantizar los derechos fundamentales, la Constitución impone al Estado deberes de protección frente a violaciones provenientes tanto de agentes estatales como de

² Véase la sentencia de la COIDH por el *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, párrs. 149-158.

³ Ejemplos: Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, Art. 17.1; Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, Art. 8.1b; Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Sala) *Case of Varnava and others v. Turkey* (2009).

terceros (Alexy, 1993; Häberle, 2003). Todo derecho conlleva tres obligaciones principales: respetar —no violarlos—, proteger —frente a posibles violaciones de terceros— y garantizar —asegurar su disfrute (Shue, 1980). Cuando las disrupciones se configuran como hechos aislados, estos mecanismos operan por medio de la justicia ordinaria conforme a lo establecido en la Ley.

Ahora bien, claramente los episodios sistemáticos de violaciones de derechos humanos representan crisis constitucionales: “un punto de inflexión en la salud y la historia de un orden constitucional” en el que los mecanismos ordinariamente previstos son incapaces de contener y procesar los conflictos políticos y sociales de donde operan (Levinson y Balkin, 2009). Cualquier escenario de violación generalizada y grave de los derechos humanos representa una ruptura del proceso de integración constitucional al comprometer los valores que fundamentan su orden jurídico, lo que perjudica gravemente la legitimidad del Estado (Smend, 1985). Por ende, el Estado, para recuperarse de estas crisis, debe asumir una obligación de restauración constitucional fundamentada en la necesidad de reformas normativas e institucionales para generar una paz duradera y reconstruir el vínculo de respeto, protección y garantía de los derechos fundamentales con sus ciudadanos.

La justicia transicional parte de la noción de inadecuación e insuficiencia de los sistemas de justicia ordinarios para solucionar conflictos sociales de tales magnitudes y evitar la impunidad (International Center for Transitional Justice, s-f). Este concepto surgió como un estándar sobre cómo juzgar estos casos graves —tales como guerras, dictaduras o genocidios— y cómo evaluar la respuesta de los Estados ante los mismos. Se emplea para la reconstrucción en sociedades que atravesaron grandes conflictos, que derivaron en violaciones graves y de los derechos humanos. Más allá de las cuestiones sobre quién y cómo se debería juzgar a los responsables y qué hacer con los afectados, es menester entender que los hechos se insertan en un marco social más amplio que la mera atribución de responsabilidades. Los Estados se enfrentan a equilibrar dos reclamos igualmente legítimos: el imperativo moral por la justicia y la reparación por los crímenes del pasado con el deseo de paz social, orden político y estabilidad en el presente (Paige, 2009).

Dentro del sistema universal de protección a los derechos humanos, las Naciones Unidas (s-f) comprenden como justicia transicional:

“[T]oda la gama de procesos y mecanismos relacionados con el intento de una sociedad de asumir el legado de violaciones y abusos pasados a gran escala para garantizar la rendición de cuentas, hacer justicia y lograr la reconciliación”. (S/2004/616). Su objetivo es reconocer a las víctimas de abusos pasados como

titulares de derechos, aumentar la confianza entre los individuos en la sociedad y la confianza de los individuos en las instituciones del Estado, y reforzar el respeto de los derechos humanos y promover el Estado de Derecho (A/HRC/21/46). La justicia transicional busca así contribuir a la reconciliación y a la prevención de nuevas violaciones.

Consideran que se fundamenta plenamente en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en tanto existe una obligación para los Estados de proporcionar recursos efectivos para que las víctimas puedan satisfacer sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

Estos procesos deben ser, entre otras cosas, centrados en las víctimas, inclusivos, contextuales y participativos. Además, deben comprender 5 pilares complementarios e indivisibles: verdad, justicia, reparación, garantías de no repetición y memorialización (ONU, 2023). El derecho a la verdad, reconocido por la ONU como autónomo e inalienable, permite a las víctimas, sus allegados y la sociedad conocer las causas, circunstancias, responsables, avances de las investigaciones y destino de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, siendo además fundamental para evitar su repetición (ONU, 2006). La justicia exige que los Estados investiguen, procesen y sancionen a los responsables de crímenes graves sin que otros mecanismos puedan sustituir completamente la responsabilidad penal (ONU, 2021). La reparación busca restablecer los derechos vulnerados mediante restitución, indemnización, rehabilitación y medidas de satisfacción, siempre de forma proporcional al daño sufrido (ONU, 2023). Las garantías de no repetición implican reformas institucionales, fortalecimiento del Estado de derecho, educación en derechos humanos y medidas contra discursos de odio y negacionistas, con el objetivo de recuperar la confianza social y prevenir nuevas violaciones de tales magnitudes (ONU, 2023). Finalmente, la memoria supone preservar y transmitir la información sobre los hechos y sus víctimas mediante archivos, testimonios, políticas públicas y conmemoraciones, evitando el olvido y contribuyendo a una convivencia pacífica (ONU, 2023; Díaz Anabitarte y Digón Martín, 2023).

Críticas y debates en torno a la justicia transicional: ¿qué sucede con los ausentes?

Los debates en torno a la justicia transicional muestran que, aunque este marco pretende ofrecer una respuesta integral e inclusiva, sus presupuestos suelen seguir anclados en una comunidad política territorialmente presente, lo que deja en una posición ambigua a los exiliados y a las diásporas. Existe una fuerte tensión doctrinal entre, por un lado, quienes

conciben a la justicia transicional como un mecanismo *top-down*, basado en los estándares internacionales previamente expuestos, que requiere la planeación e intervención de actores internacionales, externos y especialmente del Estado. Por el otro, se encuentran quienes critican esta posición como impositiva y argumentan que la justicia transicional debe partir de un proceso *bottom-up*: a partir de iniciativas locales centradas en la comunidad, en el reflejo interseccional de las consecuencias de los conflictos y en la reparación del tejido social.

Entre estas últimas, Rooney y Ní'Aola'in (2007, 2018) reflexionan en torno a la orientación en exceso legalista de la justicia transicional, enfocada mayormente en su componente penal y retributivo, sin una perspectiva interseccional real que tome en cuenta otras desigualdades estructurales fuertemente entrelazadas con los conflictos que permitieron las violaciones de derechos humanos en primer lugar —sexo, género, clase, conflictos étnicos, entre otras. En ese sentido, la redistribución del poder, la igualdad sustantiva y la inclusión social son indispensables para el goce efectivo de la justicia y la reconstrucción democrática, pues de lo contrario, los beneficios de la justicia transicional serán inequitativos y persistirán causas estructurales que pueden reavivar fácilmente los conflictos y la violencia. En ese sentido, sujetos, cuerpos y comunidades tradicionalmente marginalizados —particularmente las mujeres— suelen ser desplazados del discurso sobre la articulación y el desarrollo de los conflictos y se pasan por alto sus experiencias diferenciadas de violencia, resistencia e incidencia política.

En esa misma línea, An-Na'im (2018) directamente define estas aproximaciones a la justicia transicional como *neocoloniales* por su falta de sensibilidad cultural hacia las maneras tradicionales de impartición de justicia y solución de conflictos graves en la configuración de las sociedades en donde se insertan, en favor de una perspectiva a moderna, multilateral y universalista de la justicia, impuesta desde el *Norte Global*. Generalmente, se plantean desde una perspectiva lineal, en la que la justicia transicional sirve como una serie de etapas subsecuentes y previsibles para llegar finalmente a un modelo de democracia liberal y economía de mercado. Por ello, si bien no rechaza el apoyo de la comunidad internacional y los estándares basados en los derechos humanos, considera la necesidad de ponerlos en marcha mediante consensos interculturales para aplicar medidas de justicia contextuales, en función de la historia, los recursos y las necesidades de cada comunidad.

A estas críticas sin embargo, debería añadirse la fuerte territorialización de los procesos que tradicionalmente comprende la justicia transicional. Buckley-Zistel (2016) afirma que el binarismo contrapuesto global-local con respecto a los actores legitimados para desarrollar la justicia transicional ocupa un lugar central en su discurso, cuyos preceptos

aluden a una jerarquización de las relaciones topográficas. El exilio y las comunidades diaspóricas, sin embargo, necesariamente operan fuera de esa dicotomía. Solían formar parte completa de la comunidad *población-territorio* azotada por la violencia, pero, al marcharse, se desintegraron parcialmente de la experiencia y narrativa de quienes se quedaron —incluso para formar una suerte de comunidades independientes. Así, el territorio nacional se configura también como un centro de poder y hegemonía que privilegia a quienes lo habitan y rechaza la agencia y experiencias diferenciadas de las y los ausentes. Así, por un lado, la territorialidad implícita en el Estado-nación moderno facilita que las personas exiliadas queden al margen de los procesos de reconstrucción constitucional por ser vistas como la desviación de un ideal nacionalista metodológico y perpetúa su desconexión social y política con el Estado de origen (Vasanthakumar, 2021). Por otro lado, aunque la mayoría de los exilios y éxodos tienen su origen en conflictos armados, colapsos políticos, persecuciones o regímenes autoritarios (ACNUR, 2023), la aplicación de la justicia transicional tiende a subrepresentar a estas poblaciones en su organización y prácticas, lo que es una contradicción.

Como resultado, se produce una comprensión incompleta y parcial del universo de víctimas y, por lo tanto, de los hechos violentos que se pretende esclarecer, lo que distorsiona la memoria común del pasado y restringe el alcance de las medidas de reconocimiento y reparación. En consecuencia, la exclusión del exilio y la diáspora limita las condiciones de reconciliación social inclusiva y debilita la pretensión de integralidad de la justicia transicional. Así, una justicia transicional sin los ausentes corre el riesgo de convertirse en una forma de revictimización, que no solo perpetúe la situación de violación continuada, sino que incumpla sus propios estándares sobre inclusividad y centralidad de las víctimas. Por ello, la inclusión explícita del exilio y de la diáspora en estos procesos no debería entenderse como una ampliación opcional del marco existente o una concesión política, sino como una condición para que este sea coherente con sus propios fines. Por otro lado, la participación de los exiliados y de las diásporas es una gran área de oportunidad para reducir la fricción local-global del debate sobre el enfoque prioritario de la justicia transicional. Una perspectiva interseccional sobre el conflicto, entonces, también debería entender al exilio como condición autónoma y agravante, que amplifica los riesgos sobre otras poblaciones vulnerables.

Integración: obligación jurídica y parámetro democrático

Derechos y consecuencias deseables

La exclusión de las personas exiliadas y de las diásporas de los procesos de justicia transicional carece de sustento jurídico. Las principales definiciones normativas de víctima no exigen un criterio de territorialidad o residencia, sino que atienden al daño sufrido como consecuencia de violaciones graves de derechos humanos. Además, las víctimas deben ser reconocidas como titulares de derechos y participar significativamente en el diseño y ejecución de las medidas de reparación (ONU, 2023). Por ello, el exilio no puede constituir simultáneamente una consecuencia de violaciones graves y un criterio para excluir a quienes las sufrieron de los procesos de verdad, justicia, reparación y reconstrucción democrática.

El exilio constituye, además, una forma específica de victimización. Puede ser consecuencia de persecuciones, conflictos armados y otras violaciones graves, y coloca a sus víctimas en una situación de vulnerabilidad adicional frente a nuevas violaciones durante el desplazamiento (International Center for Transitional Justice, 2012). En determinados supuestos, su imposición deliberada como pena o castigo puede constituir un crimen de lesa humanidad. El exilio es, por tanto, simultáneamente consecuencia, manifestación y factor de profundización de las violaciones graves de derechos humanos, por lo que su atención resulta necesaria para una reparación integral.

La incorporación de estas comunidades también puede contribuir a la reconstrucción democrática. Como víctimas y actores transnacionales, las diásporas pueden impulsar procesos de rendición de cuentas, aportar testimonios y archivos a los mecanismos de verdad y memoria y movilizar redes internacionales de apoyo cuando las instituciones del Estado de origen carecen de capacidad o voluntad para actuar (Dutia, 2025; Wiebelhaus-Brahm, 2016; Karabegović y Orjuela, 2021). En ese sentido, también mitigan las asimetrías de poder y agencia generados por la intervención externa en los procesos locales de transformación y democratización, lo que genera efectos *Boomerang* —de retroalimentación positiva entre el *Norte Global* y el *Sur Global* (Vasanthakumar, 2021; Dutia, 2025). Como víctimas en primera persona, si bien contribuyen desde el exterior a los procesos de reconstrucción democrática, no representan una posición universalista y descontextualizada de la justicia transicional. La existencia de víctimas transnacionales obliga a repensar cómo y quiénes integran los mecanismos *bottom-up* y la relación que deben mantener con el Estado y con la comunidad internacional para lograr una transición justa, duradera e institucional.

Justicia transicional, paz social y la reconstrucción del Estado de derecho

Uno de los debates académicos y sociales más fuertes en torno a la práctica de la justicia transicional propone que la búsqueda de justicia y rendición de cuentas perfecta crea un incentivo perverso para la paz social, pues presuntamente estanca a las comunidades en heridas del pasado, obstaculiza las negociaciones políticas entre bandos y, en última instancia, dificulta la estabilidad política (Rodman, 2025). Sin embargo, se trata de un dilema falso entre concepciones extremas y polarizadas entre una justicia punitiva y conflictiva con una supuesta paz que requiere un compromiso total con la amnistía y el olvido.

Johan Galtung (1964), como pionero en la investigación sobre paz y conflictos sociales, desarrolló dos formas complementarias de entender la paz social: la negativa, limitada a la ausencia de guerra o violencia directa, y la positiva, enfocada en la integración social, la equidad y la eliminación de la violencia indirecta y estructural. En ese sentido, describe a la paz negativa como insuficiente y engañosa, pues no atiende a las condiciones subyacentes de la opresión social a pesar de su apariencia de calma.

Si la paz social no se reduce a la mera ausencia de violencia, sino que requiere condiciones institucionales que permitan la convivencia en igualdad y libertad, entonces la discusión conduce necesariamente a la relación entre paz y Estado de derecho. Avramović (2022) considera que la paz es una precondition para la instauración de toda forma exitosa de Estado de derecho, pero hacer que la paz perdure en el largo plazo requiere del mantenimiento de un pluralismo razonable y un modelo legal flexible, por lo que se nutre también del Estado de derecho. Desde esa perspectiva, esta relación de retroalimentación requiere de la paz, aunque sea negativa, para poder establecer un Estado de derecho, pero el Estado de derecho plural es necesario para alcanzar la paz positiva, en términos de Galtung.

Los mecanismos de la justicia transicional —en tanto van más allá de la justicia penal y las reparaciones— tratan de alcanzar ambos tipos de paz, pues entienden también que, en la ausencia de verdad, garantías de no repetición y memoria, queda siempre un riesgo latente de que vuelva a surgir la guerra o la violencia directa (International Center for Transitional Justice, 2011). Sin embargo, socialmente puede ser un proceso muy incómodo y generar rivalidades entre los distintos grupos afectados por los conflictos, principalmente porque los recursos destinados a ofrecer reparaciones son escasos y puede generar la sensación de priorizar a unas víctimas sobre otras (International Center for Transitional Justice, 2012). Especialmente en el caso del exilio, la (re)integración política y social en el Estado de origen, a pesar de ser un objetivo deseable, es problemática para equilibrarse con la lucha cotidiana

de quienes se quedaron.

No obstante, la reconstrucción institucional y la consolidación de una paz positiva exigen determinar con precisión quiénes integran la comunidad política llamada a participar en ese proceso. Los exiliados y personas que permanecieron en el territorio comparten el origen común de una crisis constitucional, pero soportan sus efectos de manera diferenciada. Mientras quienes fueron forzados a salir y sus diásporas afrontan una situación de desarraigo y vulnerabilidad jurídica prolongada, quienes permanecieron en el país asumen de forma directa los costos humanos, sociales y económicos del conflicto y de la transición posterior (Staub, 2006). En consecuencia, un marco orientado a la reconciliación debe evitar la construcción unilateral de la memoria colectiva o la fijación de jerarquías de sufrimiento, y ha de propiciar una reconstrucción plural de los hechos que refleje el papel desempeñado por los distintos grupos afectados.

El derecho a la verdad no produce por sí solo la reconciliación social, pero sí constituye un presupuesto para su consecución, en la medida en que satisface la exigencia de reconocimiento de las víctimas y de validación pública de las violaciones sufridas (Byrom Hartwell, 2001). La elaboración de una narrativa común y plural sobre el pasado contribuye a la reintegración social, al reconocer la experiencia de los distintos grupos involucrados y, en el caso del exilio y de sus diásporas, al reducir tensiones y resentimientos entre la población que salió y la que permaneció en el territorio (International Center for Transitional Justice, 2012). Asimismo, favorece la reconstrucción de vínculos transnacionales que no solo preservan la relación del exiliado con su Estado de origen, sino que también reafirman el deber estatal de reconocimiento con respecto a sus nacionales en el exterior.

Desde el pilar de la verdad también puede equilibrarse la tensión entre el contenido y el discurso social de la justicia transicional con las necesidades en el largo plazo de refuerzo a la arquitectura institucional del Estado de derecho. Por ello, la investigación de los hechos, su esclarecimiento y su adecuada documentación operan como mecanismos de restablecimiento de la confianza institucional, especialmente frente a las víctimas del exilio y su diáspora, respecto de las cuales la crisis constitucional evidenció la insuficiencia de la protección estatal tanto en el territorio como fuera de él.

En ese sentido, la dimensión normativa y jurisprudencial de la justicia transicional encuentra respaldo en la manera en que los sistemas regionales de protección de los derechos humanos han entendido las violaciones graves y masivas. La categoría de violación continuada de los derechos humanos funciona en este caso como *proxy* para proyectar en el tiempo las obligaciones de investigar, juzgar y reparar, pues también refleja la persistencia

social del daño más allá de las víctimas directas. En consecuencia, la paz social no se consolida mediante la imposición unilateral de una narrativa de cierre —o de paz negativa—, sino mediante procesos institucionales de esclarecimiento y reconocimiento que permitan construir acuerdos sobre el pasado y evitar la reproducción de exclusiones estructurales (ONU, 2023).

Exilio y justicia en España: algunas consideraciones sobre memoria democrática

El tema de la dictadura y la memoria en España no está exento de una gran controversia política. Hay grandes presiones contradictorias para reparar las atrocidades del pasado y, a su vez, olvidarlo para poder continuar en paz. En este sentido, de manera irónica, se pone en evidencia que el conflicto social remontado a la guerra civil no ha sido superado. En general, destaca la tendencia de que aquellos gobiernos y legisladores más cercanos a la izquierda política son los que más han promovido leyes, reglamentos y política pública enfocada en el reconocimiento de estas víctimas y en establecer esquemas de reparación, compensación y memoria. En cambio, la tradición más conservadora o de derecha, se caracteriza por carecer de la voluntad política para hacer valer esta normativa y apoyar los esfuerzos de investigación, memoria e indemnización (Aguilar Fernández y Jimeno Aranguren, 2023). También, actualmente, impulsa políticas de *concordia* con el objetivo de limitar o derogar la normativa de memoria democrática y los mecanismos de justicia transicional (Sow Ba y Sánchez Urda, 2024).

Si bien por un lado la evolución normativa del país parece que avanza de manera lenta y accidentada en favor de la justicia transicional, la experiencia local de las Comunidades Autónomas dista de ser uniforme. Algunas han emitido leyes propias que amplían y suplen las limitaciones de la legislación nacional para proporcionar una atención integral a la mayor cantidad de víctimas posibles. Otras han hecho exactamente lo contrario, lo que genera un efecto recíproco de ineficacia de la legislación estatal. Así, no únicamente las disparidades entre Comunidades Autónomas en esta materia, sino que las diferencias y falta de coordinación con el Estado tienen un efecto tangible en el impacto del desarrollo de la política pública de justicia transicional.

En este marco, la reflexión sobre el papel que debería desempeñar el exilio en las políticas de justicia transicional se complica, al añadir el elemento territorial en una sociedad y un Estado fuertemente polarizados. No obstante, sobre todo en el caso de España, debe estar presente. La Retirada republicana de 1939 fue uno de los mayores éxodos europeos de

la historia contemporánea, con casi medio millón de personas —casi 2% de la población de ese entonces— (Egido León, 2019; INE, 1943), aunque debe matizarse con que, casi inmediatamente la mayoría fueron repatriados a España (Aguirre Herráinz, 2019). Durante los años subsecuentes, decenas de miles de personas cruzaron las fronteras. Las diásporas más grandes se concentraron principalmente en Francia y México —países en los que estuvo presente el gobierno y las instituciones de la Segunda República Española en el Exilio desde 1939 a 1977— (Cabeza Sanchez-Albornoz, 1997; Muela, 2019).

Tras la muerte del dictador Francisco Franco en 1975, se buscó un medio de transición política que sentara las bases de un sistema democrático liberal. La primera norma, y la fundamental, para entender este proceso fue la Ley 46/1977. Esta amnistió actos de intencionalidad política, delitos y faltas realizados con anterioridad al 15 de diciembre de 1976, con el detalle de que cubrió tanto a represaliados como a funcionarios del régimen franquista. Se basó en un aparente consenso de reconciliación que buscaba un nuevo comienzo para conseguir la convivencia entre las partes enfrentadas desde la guerra civil. Fue votada a favor por la mayoría de partidos políticos de ese momento, con la excepción de Alianza Popular, que se abstuvo. A pesar de que en un inicio implicó algunas reparaciones en condiciones iguales para víctimas de la guerra —con independencia del bando—, no hubo acuerdos o acciones orientadas al reconocimiento especial a las víctimas de la dictadura, a la condena del franquismo o al rechazo de sus símbolos en las instituciones públicas.

No fue hasta inicios del siglo XXI que comenzaron a avanzar iniciativas equiparables con la justicia transicional. Sobre todo, se articularon como respuestas ante las fuertes demandas sociales de colectivos y asociaciones de víctimas, que buscaban los cuerpos de familiares y seres queridos desaparecidos a consecuencia de la guerra y la dictadura. Entre 2004 y 2006, se creó una comisión interministerial con el fin de reconocer y estudiar los casos de estas víctimas para preparar una respuesta y sistemas de apoyo del Estado (Sow Ba y Sánchez Urda). A partir de ahí, tanto a nivel estatal como autonómico comenzaron a promulgarse leyes y decretos que reconocen en distintas medidas a las víctimas de estos períodos y les amplían derechos a la información, compensación, entre otros.

Evolución nacional

Como primer movimiento importante, la *Ley 3/2005*, instauró la prestación conocida popularmente como “niños de la guerra”, para apoyar económicamente a ciudadanos españoles emigrados durante su minoría de edad al extranjero por consecuencia de la guerra

civil. Esta no distingue entre beneficiarias y beneficiarios retornados o residentes en el extranjero. También facilitó el acceso a la cobertura médica pública española a través de convenios específicos para los residentes en el exterior. Para mediados de 2006, se recibieron un total de 2,271 solicitudes y se asignaron —en colaboración con asociaciones locales de exiliados— 1,475 prestaciones; más del 97% se concentraron en América Latina (Dirección General de Emigración, 2006).

Posteriormente, se promulgó en 2007 la *Ley 52/2007*, conocida como Ley de Memoria Histórica, que reconoció a los exiliados como víctimas injustas de la guerra civil y de la dictadura franquista, amplió la posibilidad de adquisición de la nacionalidad a quienes la hayan perdido —o a la descendencia de los emigrantes— y comisionó al Centro Documental de la Memoria Histórica a reunir y publicar archivos sobre el exilio y fomentar su investigación. De la Cuesta y Odriozola (2018) explican, sin embargo, que fue insuficiente en tanto sus efectos jurídicos fueron limitados y en gran medida declarativos. Esto se evidencia, por ejemplo, en que cuando el PP tuvo el gobierno entre 2011 y 2018, limitó mucho el presupuesto para las políticas ordenadas y probó cambios para minar su alcance (Sow Ba y Sánchez Urda). Además, en ese periodo, el Tribunal Constitucional, conforme a las disposiciones de la Ley de Amnistía, rechazó investigar por la vía penal los crímenes del franquismo (ATC 80/2021 y ATC 57/2024).

Por último, en 2022, el gobierno de Pedro Sánchez consiguió aprobar una nueva ley que deroga esta última: la Ley 20/2022 de memoria democrática, mucho más integral y orientada a cubrir los ejes de la justicia transicional según los cánones internacionales del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. No estuvo libre de controversia: tanto el Partido Popular como Vox argumentaron que, desde la Ley 52/2007, se buscó quebrar el consenso de la transición por aparentes motivos ideológicos e ilegítimos. En este entendido, la justicia transicional es vista como un reclamo revanchista de las izquierdas que impide la paz social y el desarrollo, en lugar de un derecho fundamentado internacional y constitucionalmente que busca reconocer y dignificar a las víctimas de la guerra y la dictadura.

La ley de memoria democrática, en realidad, intenta dialogar con la todavía vigente Ley de Amnistía i) buscando esquemas y mecanismos más centrados en la justicia restaurativa y retributiva ante la imposibilidad de acceder a la justicia por la vía penal y ii) añadiendo los principios del Derecho Internacional que señalan la imprescriptibilidad y no amnistiabilidad de los crímenes de guerra, de lesa humanidad, genocidio y tortura, lo que permitiría excepciones a la Ley 46/1977 únicamente en casos especialmente graves. Esta sí

aborda especialmente i) la necesidad de combatir la apología al franquismo y sus símbolos, ii) disposiciones para que los descendientes de las víctimas del exilio puedan adquirir la nacionalidad española y iii) una distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas para la puesta en marcha eficaz de estas políticas (Carrillo, 2022).

Esta particularmente extendió medidas de carácter simbólico para el exilio (como, nuevamente, el reconocimiento de la injusticia del exilio, el establecimiento de un día de memoria y homenaje al exilio, así como lugares de memoria y difusión cultural), creó un Derecho de acceso y consulta de los documentos de archivo sobre el golpe de Estado, la Guerra y la Dictadura, así como la obligación estatal de investigar específicamente sobre el exilio. Aunque la medida de reparación más importante, por la que se le conoce popularmente como “Ley de Nietos”, es que amplió la adquisición de la nacionalidad española para nacidos de padres o madres, abuelas o abuelos, exiliados.

Evolución autonómica

Frente a la insuficiencia estatal condicionada por la Ley 46/1977 y la Ley 52/2007, varias comunidades autónomas desarrollaron internamente políticas y leyes más ambiciosas. Especialmente se destacaron en un inicio Cataluña, Navarra, Andalucía, Aragón y la Comunidad Valenciana (De la Cuesta y Odriozola). Para el año 2021, diez de las diecisiete Comunidades Autónomas de España habían ya aprobado en mayor o menor medida leyes y política pública de memoria y justicia transicional. Aunque, específicamente con respecto al exilio, no hubo avances legislativos considerables. Tres Comunidades Autónomas —Islas Baleares, Cantabria y Andalucía—, entre 2017 y 2021, reconocieron expresamente al exilio como víctima de la guerra y la persecución franquista y ordenaron políticas de preservación y memoria aplicables para ciudadanía por fuera de sus límites (Ley 2/2017, Ley 2/2018 y Ley 8/2021).

Escudero Aldai (2021) argumenta así la existencia de una “vía autonómica” cohesionada frente a las carencias del legislador estatal para establecer mecanismos eficaces de justicia transicional, que incorporan cuatro elementos comunes: i) la referencia al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y la justicia transicional; ii) el enfoque de género; iii) el concepto de memoria histórica y democrática como elemento de identidad democrática y elemento de fortalecimiento del Estado de derecho; y iv) la extensión temporal hasta el periodo de la transición. Sobre todo, se enfocaron en exhumaciones de las víctimas, la nulidad de juicios franquistas (limitado por la competencia del Estado), la instauración de

lugares públicos de memoria, educación como garantía de no repetición, retirada de símbolos franquistas de edificios públicos, entre otras medidas.

La Ley 20/2022 establece la transversalidad de la articulación de los mecanismos de justicia transicional. A las Comunidades Autónomas les refiere componentes sobre cultura, educación, patrimonio histórico, archivos y servicios sociales; permite una ejecución relativamente descentralizada conforme a leyes ya existentes en el mismo sentido para evitar duplicidades, contradicciones y demás. Establece la necesidad de mecanismos de cooperación concretos para el intercambio de información y recursos sobre y para las víctimas. Ahora las exhumaciones y búsquedas de personas desaparecidas pueden iniciarse desde instituciones estatales o autonómicas en existencia, en función de donde se encuentren los restos.

Por otro lado, en la generalidad, quedan las otras Comunidades Autónomas: las que siguen resistiendo los avances de la justicia transicional y contradicen la tesis de la vía autonómica uniforme en toda España para la articulación común de las políticas de memoria democrática. En 2024 y 2026 respectivamente, Aragón, Cantabria e Islas Baleares derogaron sus leyes de memoria histórica y democrática⁴. En 2024 y 2025 respectivamente, la Comunitat Valenciana y Extremadura no sólo derogaron sus leyes de memoria, sino que aprobaron en su lugar *leyes de concordia* que, de facto, minimizan el peso del franquismo y su represión, al retirar fondos de apoyo a organizaciones de verdad y búsqueda, permitir la continuidad de símbolos franquistas, entre otras cosas⁵. El Gobierno central interpuso un recurso de inconstitucionalidad ante el TC por motivo de esta ley, directamente contraria a la Ley 20/2022, mismo que fue hasta el momento admitido (RTVE, 2025). Por último, en Castilla y León también se intentó, pero al final el Parlamento rechazó la tramitación de la proporción de la ley de concordia, en ese mismo giro (RTVE, 2024). Todas las propuestas fueron impulsadas mayoritariamente por Vox y el Partido Popular.

Por último, es menester aclarar que no todas las Comunidades Autónomas poseen normativa en esta materia, como Murcia. Por otro lado, Castilla-La Mancha tampoco cuenta con una, pero en 2024, el presidente Emiliano García-Page declaró que se aplica directamente la Ley 20/2022, al considerarse suficiente y representativa (La Razón, 2024).

Precariedad e insuficiencia: la legislación española frente al exilio

⁴ Ley 1/2024, de 15 de febrero, de derogación de la Ley 14/2018, de 8 de noviembre, de memoria democrática de Aragón; Ley 1/2024, de 8 de noviembre, de Derogación de la Ley de Cantabria 8/2021, de 17 de noviembre, de Memoria Histórica y Democrática de Cantabria; Ley 1/2026, de 24 de marzo, de derogación de la Ley 2/2018, de 13 de abril, de memoria y reconocimiento democráticos de las Illes Balears.

⁵ Ley 5/2024, de 26 de julio, de Concordia de la Comunitat Valenciana; Ley 4/2025, de 15 de octubre, de Concordia de Extremadura.

A pesar de los avances citados, las medidas adoptadas continúan siendo insuficientes para satisfacer integralmente los derechos de las víctimas del exilio y de sus diásporas. La legislación estatal ha avanzado principalmente en el reconocimiento simbólico, la recuperación documental, la adquisición de la nacionalidad y medidas puntuales no específicas de reparación, pero no ha desarrollado de manera equivalente mecanismos que garanticen su participación efectiva en la construcción y ejecución de las políticas de justicia transicional. Durante la transición, se representaron las experiencias del exilio en sus dimensiones simbólicas y culturales, generalmente desde el reconocimiento de la obra de grandes intelectuales republicanos o el gran enriquecimiento social multilateral derivado de los intercambios entre las diásporas españolas y sus sociedades de acogida. Esta narrativa restringió parcialmente el reconocimiento de su agencia: despolitizó su legado y lo separó de la derrota republicana, la represión franquista y las demandas legítimas de reparación (Balibrea, 2014).

En este sentido, la legislación española reconoce al exilio como una consecuencia injusta de la guerra y la dictadura y establece mecanismos para preservar su memoria y facilitar la recuperación de la nacionalidad. Sin embargo, estas medidas no necesariamente restituyen la dimensión política de la pertenencia que fue fracturada por el exilio. La posibilidad de adquirir o recuperar la nacionalidad permite restablecer de manera formal el vínculo jurídico con el Estado, pero no garantiza por sí misma las condiciones materiales para ejercer una ciudadanía transnacional ni mecanismos permanentes de participación en las decisiones que afectan a las propias víctimas y a sus comunidades. También hay que notar que no hay medidas sustantivas que garanticen que las víctimas del exilio y las comunidades diaspóricas puedan acceder a reparaciones, compensaciones o su misma historia en igualdad de condiciones que la población territorialmente presente. Las propias características de la extraterritorialidad dificultan su participación mediante los canales ordinarios de representación política y social. La dispersión geográfica de las diásporas, las diferencias entre generaciones y la distancia respecto de las instituciones españolas requieren mecanismos específicos de consulta, representación y participación que permitan incorporar sus testimonios, iniciativas y demandas en condiciones sustantivamente equivalentes a las de las víctimas que permanecieron en el territorio.

Por ello, los avances normativos deben entenderse como un proceso todavía incompleto. La evolución desde el reconocimiento declarativo hacia una política de memoria democrática más integral constituye un avance significativo, pero la satisfacción plena de los

derechos del exilio exige pasar de una lógica predominantemente reparadora y memorialística a otra que reconozca a las diásporas como integrantes activas de la comunidad política. Esto implica no sólo garantizar el acceso a la verdad, la reparación y la nacionalidad, sino también asegurar su participación efectiva en el diseño, implementación y evaluación de los mecanismos de justicia transicional.

Conclusiones

El análisis desarrollado permite sostener que la exclusión de las personas exiliadas y de sus diásporas es una de las principales limitaciones estructurales de la justicia transicional como doctrina general y de su aplicación histórica en España. Aunque el exilio ha sido progresivamente reconocido como una consecuencia injusta de la guerra civil y de la dictadura franquista, su tratamiento estatal ha permanecido condicionado por una concepción territorial de la comunidad política y por una comprensión predominantemente memorialística de sus consecuencias. Esto ha permitido avances importantes en materia de reconocimiento, documentación, nacionalidad y preservación de la memoria, pero no ha resuelto plenamente la fractura del vínculo político y jurídico entre el Estado español y quienes fueron obligados a abandonar su territorio.

En primer lugar, entender el exilio únicamente como el desplazamiento físico de una persona supone ignorar su dimensión constitucional. El exilio producido por persecuciones políticas, conflictos armados o regímenes autoritarios constituye una ruptura con las condiciones materiales que permiten ejercer plenamente la pertenencia a una comunidad política. Aunque la persona conserve formalmente su nacionalidad, la salida forzada del territorio implica la pérdida efectiva de las condiciones para ejercer sus derechos y participar en la vida política del Estado. Cuando esta situación se prolonga, sus efectos trascienden el momento inicial de la expulsión y se proyectan sobre las generaciones posteriores. En este sentido, la categoría de violación continuada permite comprender que las obligaciones estatales no desaparecen con el desplazamiento de la víctima, sino que pueden mantenerse mientras persistan las consecuencias de la ruptura y las omisiones destinadas a repararla.

En segundo lugar, esta perspectiva, más alineada a la interseccionalidad, permite cuestionar la territorialización de los mecanismos tradicionales de justicia transicional. Si las víctimas son el centro de estos procesos, su localización geográfica no debería determinar su capacidad para participar en ellos. Las diásporas no son únicamente comunidades receptoras ni sujetos pasivos de reparación: pueden aportar testimonios, archivos, redes de incidencia y

formas propias de organización política que contribuyen al esclarecimiento de los hechos y a la reconstrucción democrática. Su incorporación permite, además, superar parcialmente la oposición entre las aproximaciones *top-down* y *bottom-up*, al reconocer que existen víctimas y actores sociales capaces de participar en la reconstrucción de sus comunidades políticas desde fuera del territorio. La ciudadanía transnacional, por tanto, no debe considerarse como una anomalía frente al modelo estatal, sino una herramienta para ampliar la representación de quienes fueron excluidos de la comunidad política precisamente como consecuencia de la violencia que la justicia transicional pretende reparar.

Finalmente, el caso español demuestra que esta inclusión ha sido gradual, fragmentada y políticamente disputada. El ordenamiento jurídico ha ampliado progresivamente el reconocimiento del exilio, el acceso a archivos y documentos, la preservación de su memoria y las posibilidades de recuperación o adquisición de la nacionalidad. Asimismo, las Comunidades Autónomas han desempeñado un papel relevante, aunque desigual, en la construcción de políticas de memoria democrática. Estos avances evidencian una transformación significativa respecto de la lógica de despolitización predominante durante la Transición. Sin embargo, también muestran que el reconocimiento formal no equivale a una reparación sustantiva. Persisten obstáculos derivados de la dispersión territorial de las diásporas, la ausencia de mecanismos de participación y representación y las profundas diferencias políticas entre los distintos niveles de gobierno.

Así, la inclusión del exilio y de la diáspora no debe entenderse como una ampliación opcional de la justicia transicional española, sino como una condición para que sus propios objetivos de verdad, justicia, reparación, memoria, garantías de no repetición y reconstrucción del Estado de derecho puedan alcanzarse de manera efectiva. Solo mediante una reconstrucción plural e interseccional de la comunidad política, capaz de incorporar tanto a quienes permanecieron en el territorio como a quienes fueron obligados a abandonarlo, será posible generar una base más sólida para una democracia inclusiva y duradera.

Bibliografía

- ACNUR. s-f. *Exilio y destierro, ¿qué significan?* Disponible en web: <https://eacnur.org/es/exilio-y-destierro-que-significan>. Fecha de consulta: 4 de junio de 2026.
- ACNUR. 2023. *El desplazamiento forzado continúa creciendo por la escalada de conflictos*. Disponible en web. <https://www.acnur.org/noticias/acnur-el-desplazamiento-forzado-continua-creciendo-por-la-escalada-de-conflictos>. Fecha de consulta: 15 de mayo de 2026.
- Abellán, José Luis. 2001. “El exilio como quiebra constitucional”, en *El exilio como constante y como categoría*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Aguilar Fernández, Paloma, y Jimeno Aranguren, Roldán. 2023. “De la “Memoria Histórica” a la “Memoria Democrática”. La evolución de las políticas públicas de memoria y justicia transicional en España”, en Fundación Alternativas, *Informe sobre la democracia en España 2022. El largo plazo*.
- Aguirre Harráinz, Pablo. 2019. *Ya no hay vuelta atrás. El retorno desde el exilio republicano español (1939-1975)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Alexy, Robert. 1993. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- An-Na‘im, Abdullahi Ahmed. 2013. “Editorial Note: From the Neocolonial ‘Transitional’ to Indigenous Formations of Justice”, *The International Journal of Transitional Justice*, 7(2): 197-204. <https://doi.org/10.1093/ijtj/ijt012>.
- Avramović, Dragutin. 2022. “Peace and the rule of law: a brief theoretical overview”, *NBP–Nauka, bezbednost, policija*, 27(2): 95-105. <https://doi.org/10.5937/nabepo27-38957>.
- Balibrea, Mari Paz. 2014. “La despolitización de la memoria histórica del exilio republicano en democracia: excepciones, paradojas y el caso de Jorge Semprún”, *Historia del presente*, (23): 119-132. <https://doi.org/10.5944/hdp.23.2014.40647>.
- Baser, Bahar y Toivanen, Mari. 2023. “Inherited traumas in diaspora: postmemory, pastpresencing and mobilisation of second-generation Kurds in Europe”, *Ethnic and Racial Studies*, (2): 297-320. <https://doi.org/10.1080/01419870.2023.2261288>.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L. 2021. *La construcción de la libertad. Apuntes para una historia del constitucionalismo europeo*, segunda edición. Madrid: Alianza Editorial.
- Brah, Avtar. 2011. *Cartografías de la diáspora: Identidades en cuestión*. Madrid: Traficantes

de sueños.

- Buckley-Zistel, Susanne. 2016. "Frictional spaces. Transitional justice between the global and the local", en BJÖRKDAHI, Annika, *et al.* (eds.), *Peacebuilding and friction. Global and local encounters in post-conflict societies*. Oxon, Routledge: 17-31.
- Byrom Hartwell, Marcia. 2001. "Truth, justice and reconciliation in early post-conflict society", *Forced Migration Review*, (11). <https://www.fmreview.org/hartwell/>.
- Cabeza Sánchez-Albornoz, Sonsoles (1997). *Historia política de la Segunda República en el exilio*. Fundación Universitaria Española.
- Carrillo, Marc. 2022. "La Memoria y la calidad democrática del Estado. (Comentario a la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática)", *Revista de las Cortes Generales* (114). 183-229. <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/1720>.
- De la Cuesta, José Luis y Odriozola, Miren. 2018. "Marco normativo de la memoria histórica en España: legislación estatal y autonómica", *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* (20): 1-38.
- Díaz Anabitarte, Aitor y Digón Martín, Raül. 2023. "Ius post Bellum, paz positiva y memoria democrática: un marco teórico para las políticas de memoria en España", *Revista de Estudios Políticos*, (201): 79-111. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.201.03>.
- Dirección General de Emigración. 2006. *Niños de la guerra*. DGE-SGONI 11/05/2006. http://ibdigital.uib.es/greenstone/collect/portal_social/index/assoc/sn0108.dir/sn0108.pdf.
- Dutia, Raam. 2025. "Diaspora transnationalism and transitional justice: theorising the politics of engagement", *The International Journal of Human Rights*, (30):122-144. <https://doi.org/10.1080/13642987.2025.2574545>.
- Egido León, Ángeles. 2019. "80 años del exilio español de 1939: crónica de la España transterrada", *Cuadernos Republicanos*, (100): 11-30. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6973279>.
- Escudero Aldai, Rafael. 2021. "La vía autonómica para la recuperación de la memoria histórica en España: leyes, derechos y políticas públicas", *Revista catalana de dret públic* (63): 166-184. <https://hdl.handle.net/10016/38276>.
- Galtung, Johan (1964): "An editorial", *Journal of Peace Research*, 1(1): 1-4. <https://doi.org/10.1177/002234336400100101>.
- Häberle, Peter. 2003. *El Estado constitucional*. Lima: UNAM-Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Ibarra Palafox, Francisco Alberto. 2007. "Jurisprudencia sobre la responsabilidad

- internacional del Estado por omisión. Reflexiones a partir del caso de los homicidios y desapariciones de mujeres y niñas en Ciudad Juárez, México”, en UNAM *Documentos de trabajo del Instituto de Investigaciones Jurídicas* 2007: 441-882. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2455/11.pdf>.
- Instituto Nacional de Estadística. 1943. Censo de población de 1940. Disponible en web: <https://www.ine.es/inebaseweb/treeNavigation.do?tn=120177>.
- International Center for Transitional Justice. s-f. *Justicia penal*. Disponible en web: <https://www.ictj.org/es/criminal-justice>. Fecha de consulta: 3 de marzo de 2026.
- International Center for Transitional Justice. 2011. *Peace versus justice: a false dilemma*. Disponible en web. <https://www.ictj.org/media/5439>. Fecha de consulta: 5 de junio de 2026.
- International Center for Transitional Justice. 2012. *Transitional justice and displacement. Challenges and recommendations*. Disponible en web: <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ%20and%20Brookings-LSE%20Transitional%20Justice%20and%20Displacement%20Report.pdf>. Fecha de consulta: 4 de junio de 2026.
- Jellinek, Georg (2000): *Teoría General del Estado*; De los Ríos, Fernando (trad.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Karabegović, Dženeta y Orjuela, Camilla. 2021. “Seeking justice from abroad: diasporas and transitional justice”, en Kennedy, Liam (ed.), *Routledge International Handbook of Diaspora Diplomacy*. Oxon, Routledge: 286-295.
- La Razón. 2024. *Diez comunidades cuentan con leyes de memoria y en tres sigue vigente su derogación*. Disponible en web: https://www.larazon.es/espana/diez-comunidades-cuentan-leyes-memoria-tres-sigue-y-igiente-derogacion_20241215675e99cd2c0dde00012fbc40.html. Fecha de consulta: 29 de marzo de 2026.
- Levinson, Sanford y Balkin, Jack M. 2009. “Constitutional crises”, *University of Pennsylvania Law Review*, 157(3): 707-753. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1267979.
- Ley 2/2017, de 28 de marzo, de Memoria Histórica y Democrática de Andalucía, *Boletín Oficial del Estado*, 21 de abril de 2017, núm. 95. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-4348>.
- Ley 2/2018, de 13 de abril, de memoria y reconocimiento democráticos de las Illes Balears, *Boletín Oficial del Estado*, 14 de mayo de 2018, núm. 117.

- <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-6405>.
- Ley 8/2021, de 17 de noviembre, de Memoria Histórica y Democrática de Cantabria, *Boletín Oficial del Estado*, 27 de enero de 2022, núm. 23. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-1276>.
- Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, *Boletín Oficial del Estado*, 17 de octubre de 1977, núm. 248. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1977-24937>.
- Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura, *Boletín Oficial del Estado*, 27 de diciembre de 2007, núm. 310. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-22296>.
- Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática, *Boletín Oficial del Estado*, 20 de octubre de 2022, núm. 252. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-17099>.
- Ley 1/2024, de 15 de febrero, de derogación de la Ley 14/2018, de 8 de noviembre, de memoria democrática de Aragón, *Boletín Oficial del Estado*, 9 de marzo de 2024, núm. 61. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2024-4617>.
- Ley 1/2024, de 8 de noviembre, de Derogación de la Ley de Cantabria 8/2021, de 17 de noviembre, de Memoria Histórica y Democrática de Cantabria, *Boletín oficial del Estado*, 28 de noviembre de 2024, núm. 287. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2024-24767.
- Ley 1/2026, de 24 de marzo, de derogación de la Ley 2/2018, de 13 de abril, de memoria y reconocimiento democráticos de las Illes Balears, *Boletín Oficial del Estado*, 25 de marzo de 2026, núm. 38. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOIB-i-2026-90062>.
- Ley 4/2025, de 15 de octubre, de Concordia de Extremadura, *Boletín Oficial del Estado*, 17 de octubre de 2025, núm. 200. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2025-21454>.
- Ley 5/2024, de 26 de julio, de Concordia de la Comunitat Valenciana, *Boletín Oficial del Estado*, 7 de octubre de 2024, núm. 242. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2024-20163>.
- Medina Ardila, Felipe. 2009. “La responsabilidad internacional del Estado por actos de particulares: análisis jurisprudencial interamericano”, *Debate Interamericano* (1): 83-122. <http://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r26724.pdf>.
- Muela, Manuel. 2019. “Las instituciones republicanas en el exilio”, *Cuadernos Republicanos*, (100): 31-42. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6973280>.

- ONU. s-f. *Acerca de la justicia transicional y los derechos humanos. El ACNUDH y la justicia de transición*. Disponible en web: <https://www.ohchr.org/es/transitional-justice/about-transitional-justice-and-human-rights>. Fecha de consulta: 16 de febrero de 2026.
- ONU. 2006. *Estudio sobre el derecho a la verdad. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, E/CN.4/2006/91. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g06/106/59/pdf/g0610659.pdf>.
- ONU. 2021. *Rendición de cuentas: enjuiciar y sancionar las violaciones manifiestas de los derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario en procesos de justicia transicional. Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Fabián Salvioli*, A/HRC/48/60. <https://docs.un.org/es/A/HRC/48/60>.
- ONU. 2023. *Estándares jurídicos internacionales que sustentan los pilares de la justicia transicional. Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Fabián Salvioli*, A/HRC/54/24. <https://docs.un.org/es/A/HRC/54/24>.
- Paige, Arthur. 2009. "How «Transitions» Reshaped Human Rights: A Conceptual History of Transitional Justice", *Human Rights Quarterly*, 31(2): 321-367. <http://www.jstor.org/stable/20486755>.
- Rodman, Kenneth A. 2025. "Peace versus justice", en Kassner, Joshua J. y Chatterjee, Dean K. (eds.), *Encyclopedia of Global Justice*. Berlin: Springer.
- Rooney, Eilish y Ni' Aola'in, Fionnuala. 2007. "Underenforcement and Intersectionality: Gendered Aspects of Transition for Women", *The International Journal of Transitional Justice*, 1(3): 338-354. <https://doi.org/10.1093/ijtj/ijm031>.
- Rooney, Eilish y Ni' Aola'in. 2018. "Transitional Justice from the Margins: Intersections of Identities, Power and Human Rights", *The International Journal of Transitional Justice*, 12(1): 1-8. <https://doi.org/10.1093/ijtj/ijy001>.
- RTVE. 2024. *El PP y el PSOE tumban la Ley de Concordia de Castilla y León entre reproches de Vox a Mañueco*. Disponible en web: <https://www.rtve.es/noticias/20240925/pp-psoe-tumban-ley-concordia-castilla-leon-reproches-vox-manueco/16262127.shtml>. Fecha de consulta: 29 de marzo de 2026.
- RTVE. 2025. *El Constitucional admite el recurso de inconstitucionalidad del Gobierno contra la ley de concordia valenciana*. Disponible en web: <https://www.rtve.es/noticias/20250527/constitucional-recurso-inconstitucionalidad-go>

- bierno-contra-ley-concordia-valenciana/16599211.shtml. Fecha de consulta: 29 de marzo de 2026.
- Said, Edward W. 2000. *Reflections on exile and other essays*. Nueva York: Granta.
- Shue, Henry. 1980. *Basic rights. Subsistence, affluence, and U. S. foreign policy*. Princeton: Princeton University Press.
- Smend, Rudolf. 1985. *Constitución y derecho constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Sow Ba, Fatimata, y Sánchez Urda, Verónica. 2024. *La Ley de Concordia: silenciando a la memoria democrática*, Clínica Jurídica de Acción Social, Universidad de Salamanca.
- Staub, Ervin. 2006. “Reconciliation after genocide, mass killing, or intractable conflict: understanding the roots of violence, psychological recovery, and steps toward a general theory”, *Political Psychology*, 27(6): 867-894. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9221.2006.00541.x>.
- Tribunal Constitucional de España. 2021. AUTO 80/2021, de 15 de septiembre (BOE núm. 251, de 20 de octubre de 2021). <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/26802>.
- Tribunal Constitucional de España. 2024. AUTO 57/2024, de 17 de junio (BOE núm. 179, de 25 de julio de 2024). <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/30211>.
- Wiebelhaus-Brahm, Eric. 2016. “Exploring variations in diaspora’s engagement with transitional justice processes”, *Journal of Peacebuilding & Development*, 11(3): 23-36. <https://doi.org/10.1080/15423166.2016.1226933>.
- Vasanthakumar, Ashwini. 2021. *The Ethics of Exile: A Political Theory of Diaspora*. Oxford: Oxford University Press.