

Ampliación de derechos políticos de los extranjeros en Costa Rica

Aura M. Bonilla-Bravo*

https://doi.org/10.35242/RDE_2022_33_7

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 15 de octubre de 2021.

Revisión, corrección y aprobación: 14 de enero de 2022.

Resumen: Los procesos migratorios han ido evolucionando en los últimos años. La mayoría de las personas migrantes deciden hacerlo por razones económicas, llevando consigo a su familia y estableciendo un arraigo en el nuevo país de destino. Y precisamente por el arraigo que se desarrolla es importante permitir que la legislación los reconozca como los sujetos de derechos y obligaciones que son, en todos los ámbitos y no simplemente como destinatarios sin voz y mucho menos sin voto en los asuntos públicos. El concepto de ciudadanía, tan arraigado siempre al lugar de nacimiento y a la mayoría de edad, debido a las migraciones y a la globalización ya no puede entenderse de la misma forma. El objeto de este ensayo es abrir la discusión sobre las nuevas formas en que se están entendiendo en otras partes del mundo la ciudadanía y las oportunidades que puede tener el país al respecto.

Palabras clave: Extranjeros / Migrantes / Ciudadanía / Nacionalidad / Derechos políticos.

Abstract: Migratory processes have evolved in recent years. Most migrants decide to move usually for economic reasons taking their family with them and establishing roots in the new country of destination. And it is precisely because of that deep rootedness that develops that it is important to allow the legislation to recognize them as subjects of rights and obligations that they are, in all areas and not simply as recipients without a voice and much less without a vote in public affairs. The concept of citizenship, always so deeply rooted in the place of birth and of adulthood, due to migration and globalization, can no longer be understood in the same way. The purpose of this essay is to open the discussion on the new ways in which citizenship is being understood in other parts of the world and the opportunities that the country may have in this regard.

Key Words: Foreigners / Migrants / Citizens / Nationality / Political rights.

* Colombo-costarricense, abogada, correo Abonillab905@ulacit.ed.cr. Licenciada en Derecho por la Escuela Libre de Derecho, graduada con honores; máster en International Law and the Settlement of Disputes por la Upeace. Jefe de la Cátedra de Estudios Generales y docente en el área de derecho público de la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (ULACIT), litigante y activista de derechos humanos.

1. INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años, diferentes instituciones nacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y las agencias de Naciones Unidas involucradas con temas de migración han publicitado, en medios masivos, campañas donde indican que los extranjeros son iguales en derechos y deberes. Sin embargo, basta ir a la Constitución para entender que al menos en el orden de derechos civiles y políticos hay una excepción que es la prohibición de participación política.

Jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha ampliado sobre el tema, indicando que la prohibición se limita a elegir, ser electos y hacer contribuciones económicas en las campañas, todo esto amparado en el artículo 2 y siguientes de la Constitución Política donde se establece la soberanía nacional y que esta reside en el pueblo (costarricenses). Sin embargo, con los cambios en las migraciones y en la distribución demográfica, resulta oportuno plantearse la posibilidad de que los extranjeros puedan votar para elegir al menos autoridades locales.

Los migrantes contribuyen en igualdad de condiciones en el pago de impuestos y servicios públicos, como los nacionales; adicionalmente, las autoridades locales no tienen injerencia en las decisiones que toma el país en el orden internacional, por lo cual la soberanía no estaría en grave peligro. Estos son algunos de los elementos en términos generales que podrían dar validez a abrir la discusión sobre la pertinencia de las votaciones de extranjeros en elecciones de orden local en Costa Rica.

Según datos de la plataforma de recopilación de datos estadísticos (es.estatista.com), para el 2019 la población migrante residente en Costa Rica es de 417 768, si tomamos los datos del Banco Mundial que indican que Costa Rica tenía 5 094 000 habitantes para el mismo año, la población extranjera representa un 8,2 % de la población total del país, un número que está cercano a la población total de la provincia de Limón (460 083), provincia con el menor número de habitantes.

Los migrantes en Costa Rica están representados principalmente por nicaragüenses, colombianos y salvadoreños y la mayor parte de estos en condiciones de regularidad migratoria en el país.

Hace unos años, subsistía el mito urbano de que la población migrante en el país sin regularización migratoria era en su mayoría los que usaban los servicios médicos y quienes abarrotaban las cárceles en suelo nacional,

dichas creencias populares fueron superadas por estudios desarrollados por la Dirección General de Migración y Extranjería, los cuales indicaban que la población carcelaria para el 2012 correspondía en un 84 % a nacionales y un 16 % a extranjeros. En cuanto a los servicios médicos, Voorend citado por Contreras indica que:

de acuerdo con los datos oficiales de la CCSS la demanda nacional de servicios de salud por parte de la población migrante nicaragüense no sobrepasa el 6 % dependiendo del servicio médico, e incluso en las zonas fronterizas, la incidencia de las personas migrantes en los servicios de la CCSS es proporcional a su incidencia a nivel nacional. (2020, párr. 5).

Aunado a la anterior afirmación es importante tener en cuenta que la mayoría de migrantes, sin importar su nacionalidad, llega a Costa Rica en busca de mejores condiciones laborales y económicas y ese es un punto importante en la discusión siguiente, porque significa que los migrantes, lejos de ser una carga para el Estado y los ciudadanos, contribuyen al mantenimiento del sistema.

2. NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA

Para hacer un planteamiento sobre la temática central de esta reflexión es importante identificar y tener claros los conceptos de nacionalidad y ciudadanía. La nacionalidad es el vínculo jurídico y político más íntimo entre un Estado y los individuos. A través de dicho vínculo el individuo adquiere una serie de derechos y obligaciones que están reservados a los nacionales y excluye a los extranjeros. Tradicionalmente se ha hablado de tres formas de adquirir la nacionalidad:

Ius sanguinis (derecho de sangre): Es aquel derecho a la nacionalidad que trasciende a un individuo, a través del derecho por sangre, es decir, una persona hereda la nacionalidad de sus padres.

Ius soli (derecho de suelo): Es aquel derecho a la nacionalidad que tiene una persona por el hecho de nacer en suelo nacional.

Ius domicili (derecho en razón del domicilio): Es la nacionalidad adquirida después del paso del tiempo por tener el domicilio establecido en determinado Estado.

Ius optandi (derecho a optar): Cuando una persona tiene dos nacionalidades originarias (bien sea por derecho de sangre y de suelo) y entre ellas son incompatibles, entonces el sujeto decide optar por una de las nacionalidades a las que tiene derecho (Iduñate, 2003).

Cada Estado decide las reglas bajo las cuales se adquiere la nacionalidad. En la mayoría de los Estados es suficiente el *ius soli*, para adquirir la nacionalidad; sin embargo, Grecia es un ejemplo de los países donde los extranjeros, aunque nazcan en su territorio, no adquieren la nacionalidad. Reino Unido exige que, además del nacimiento, al menos uno de los padres sea nacional de dicho Estado o, en caso de ser extranjeros, demuestre estar establecido en el territorio; y Francia concede la nacionalidad a los 18 años, siempre y cuando se demuestre que se ha establecido en el territorio.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 15 establece la nacionalidad como un derecho humano y en consecuencia una prohibición para los Estados de despojar a los individuos de su nacionalidad. En el caso costarricense, para entender las formas de adquirir la nacionalidad, hay que remitirse a la Constitución nacional en su título II, artículos entre el 13 y 18, que establece quiénes serán considerados costarricenses, sus derechos y obligaciones. Adicionalmente, también hay que revisar la Ley de Opciones y Naturalizaciones (Ley número 1155) que dispone los procedimientos y requisitos para que quienes no nacen en territorio nacional puedan adquirir la nacionalidad; dicha normativa, junto al decreto número 12-2012 (*Reglamento relativo a los trámites, requisitos y criterios de resolución en materia de naturalización*), constituyen el cuerpo normativo de dicha materia y nacen como un intento de limitar el exceso de trámites a los ciudadanos que consideran pueden optar por la nacionalidad costarricense por alguno de los criterios antes indicados. Especial mención merece el artículo 4 de tal reglamento, que contiene las definiciones e indica quiénes y bajo cuáles condiciones pueden solicitar la naturalización.

En ocasiones se puede confundir la nacionalidad con la ciudadanía. La nacionalidad se adquiere por nacimiento o por naturalización debido a motivos sobrevinientes, mientras que el pleno ejercicio de la ciudadanía es adquirido por un nacional al cumplir la mayoría de edad. De la ciudadanía, un reciente artículo mexicano manifestaba que por los efectos tiene las

nacionalidades, la nacionalidad empieza a tener que ver más con realidades culturales que con los criterios conocidos hasta el momento¹.

Desde el contexto histórico, el concepto de ciudadanía se remonta hasta la antigua Grecia, pues los derechos políticos estaban reservados a aquellos llamados "ciudadanos", teniendo claro que esclavos, campesinos, mujeres y extranjeros residentes eran súbditos sin derecho a participar en los asuntos del Estado como sujetos activos, solo sujetos pasivos en total obediencia de las disposiciones legales. También es importante saber que la condición de ciudadanos no era irrestricta, los ciudadanos tenían que ser buenos ciudadanos para no ser considerados un peligro para la sociedad. A esto se le llamaba la "virtud cívica". Este concepto original de la ciudadanía ha ido evolucionando, y en la actualidad dejó de ser una construcción cultural para convertirse en un concepto jurídico dividido en diferentes dimensiones:

La dimensión **política** de la ciudadanía se refiere a los derechos políticos y responsabilidades con respecto a su sistema político. El desarrollo de esta dimensión viene a través del conocimiento del sistema político y la promoción de actitudes democráticas y participativas.

La dimensión **social** de la ciudadanía tiene que ver con el comportamiento de los individuos en una sociedad y exige cierto grado de lealtad y solidaridad. Las habilidades sociales y el conocimiento de las relaciones sociales de la sociedad son necesarias para el desarrollo de esta dimensión.

La dimensión **cultural** de la ciudadanía se refiere a la conciencia de un patrimonio cultural común. Esta dimensión se desarrolla a través del conocimiento del patrimonio cultural, de la historia y de las habilidades básicas (competencia lingüística, lectura y escritura).

La dimensión **económica** de la ciudadanía se refiere a la relación del individuo con la mano de obra y el mercado de consumo. Supone el derecho al trabajo y a un nivel mínimo de subsistencia. Los conocimientos económicos (para el trabajo y

¹ Para ampliar, ver Aceves (2019), en <https://encartes.mx/aceves-cultura-ciudadana-ciudadania-cultural/>

otras actividades económicas) y la formación profesional desempeñan un papel clave para que se desarrolle esta dimensión. (Consejo de Europa, 2020, párrs. 7-10).

Es intrínseco a la ciudadanía formar parte de una comunidad y trabajar en su progreso y desarrollo para lograr un bienestar común, por esa razón, en los últimos años se ha empezado a hablar de la ciudadanía activa y la ciudadanía democrática. La **ciudadanía activa** es aquella en la que se trabaja por el avance de la comunidad y la mejora en la calidad de vida de todos los miembros. Mientras que la **ciudadanía democrática** está centrada en el respeto por los principios democráticos, el principio de legalidad y la dignidad humana.

La Declaración Universal de Derechos Humanos también establece que son derechos intrínsecos de los individuos la participación política y cultural, como formas de desarrollo de los valores democráticos en igualdad de condiciones para todos. Esta participación se relaciona con la libertad de expresión, reunión y participación política, todo esto es el reconocimiento de la pluralidad para generar los cambios necesarios según las necesidades que tenga la comunidad, y el reconocimiento del ciudadano como sujeto beneficiario de las políticas públicas.

3. EL EFECTO DE LA GLOBALIZACIÓN EN LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES

Entender la globalización desde una sola perspectiva resulta bastante difícil; el solo hecho de examinar el proceso histórico nos muestra que es importante revisar las dimensiones sociales, económicas y políticas que convergen en todo este fenómeno. Sin embargo, teniendo en cuenta el abordaje que se pretende hacer respecto del efecto de la globalización en la migración internacional, inequívocamente podemos afirmar que la movilización de los medios de producción lleva consigo la migración por motivos de trabajo. Sobre esto, Aja y otros han afirmado:

Con la crisis del modelo asumido por la mayoría de los países del mundo capitalista, desde mediados de la década de 1970, se establecieron respuestas que desembocaron en un conjunto de transformaciones sociales a nivel mundial, entre las que se encuentran aquellas que tuvieron un profundo impacto en los procesos migratorios, en este caso, bajo el nuevo orden internacional, se constituyeron, a la vez, nuevas dinámicas migratorias, bajo el concepto clave denominado globalización,

del cual hemos hecho bastante referencia. Por lo tanto, la globalización económica implica la movilidad y flexibilidad de todos los factores productivos, incluida la mano de obra, lo que ha dado origen a una generalización de las migraciones internacionales: el trabajo también se mundializa. (2000, p. 21).

En otras palabras, el factor económico en la globalización ha sido determinante, puesto que las relaciones de interdependencia desarrollada entre los diferentes países generan una mayor circulación de bienes, servicios y personas, y es precisamente esto último lo que ha acelerado los flujos migratorios, sin olvidar que los países en vías de desarrollo con las crisis económicas de los últimos años han impulsado las migraciones en busca de mejorar las condiciones económicas:

De los 209 Estados existentes en el mundo, cerca de la mitad participan en forma notable en este proceso (43 como países de recepción, 32 como países de salida y 23 como países de recepción y salida), por lo que cada vez son menos las zonas del mundo que quedan al margen de las corrientes migratorias transnacionales. Por otra parte, en una versión más reciente y de acuerdo con datos proporcionados por la Organización Internacional del Trabajo sobre patrones migratorios en 152 países, los resultados arrojaron -a pesar de tratarse de un número menor de naciones- que el número de grandes receptoras de inmigrantes en busca de trabajo aumentó de 39, en 1970, a 67, en 1990, el de países emisores pasó de 29 a 55 y el de emisores-receptores se elevó de cuatro a 15 en el mismo periodo. (Muñoz, 2002, p. 26).

Costa Rica no escapa a todo este fenómeno, pues se ha convertido en un país de recepción para sus vecinos más cercanos. Vecinos que, además, han empezado a querer involucrarse en los procesos electorales en los casos en que tienen la habilitación legal para esto. En diciembre de 2020, la Comunidad de Nicaragüenses Naturalizados en Costa Rica le dio su adhesión a uno de los candidatos presidenciales. Este hecho es relevante, pues tal comunidad está conformada por 140 00 personas, es decir, el migrante está al tanto de la situación política y social del país donde reside, es lo lógico, pero por condicionamientos arcaicos impedimos su participación política, y se olvida que este es un derecho humano, reconocido como tal en los diversos instrumentos de derechos humanos.

Según datos del Centro Centroamericano de Población (CCP) y la Defensoría de los Habitantes, de la población migrante total, menos del 10 % comete actos ilícitos en el país; se concluye, también, que la mayoría de migrantes que llegan al país lo hacen con intención de radicarse permanentemente y trabajar, por lo que Costa Rica se constituye en un destino de migración laboral. ¿Por qué estos elementos son importantes? Porque significa que esos migrantes están trabajando, pagando impuestos y participando en sus comunidades, lo que diríamos: ejerciendo la ciudadanía activa en los términos antes descritos que siguen las corrientes más modernas.

Durante mucho tiempo, el término 'ciudadanía' ha sido equiparado con aquellas personas que podían elegir y ser electas dentro de un territorio determinado; esta corriente es seguida por la mayoría de países hasta este momento (incluida Costa Rica). Sin embargo, algunos países han ido variando tal concepción, y han entendido que, al menos a nivel de elecciones de autoridades locales, lo que debe privar es el vínculo estrecho de las personas con su localidad, más allá de la nacionalidad, pues al estar establecida la persona, pagar impuestos, ser objeto de la seguridad o inseguridad, esos vínculos deben privar. El caso más interesante y que podríamos considerar más cercano es España, según la información extraída de la página del Ministerio del Interior de dicho país:

En las Elecciones Locales podrán votar:

1. Todos los españoles mayores de edad inscritos en el Censo Electoral que residan en España.
2. Ciudadanos de la Unión Europea residentes en España. Para figurar en las listas electorales, requisito imprescindible para poder votar, deben estar inscritos en el censo electoral y para ello se requiere estar inscrito en el Padrón municipal, ser mayor de edad el día de la votación y haber declarado la intención de votar en las Elecciones Municipales. La manifestación de voluntad de ejercer el derecho de sufragio en España tiene carácter permanente mientras el ciudadano de un país de la Unión Europea continúe residiendo en España, salvo declaración en otro sentido.
3. Ciudadanos de países con Acuerdos de reciprocidad sobre participación en las Elecciones Municipales. Los Estados con Acuerdos de reciprocidad, en vigor, suscritos por España son: Noruega, Ecuador, Nueva Zelanda, Colombia, Chile, Perú,

Paraguay, Islandia, Bolivia, Cabo Verde, República de Corea y Trinidad y Tobago, Estados que reconocen el derecho de voto en las Elecciones Municipales a los ciudadanos españoles residentes en su territorio. Los ciudadanos de dichos Estados, residentes en España, pueden votar en las Elecciones Municipales y en las Elecciones a Órganos de Entidades Locales de Ámbito Territorial Inferior al Municipio (EATIM). Para figurar en las listas electorales, requisito indispensable para poder votar, deben estar inscritos en el censo electoral de las elecciones Municipales previa solicitud del interesado. (Ministerio del Interior de España, s. f., párrs. 1-11).

No es una apertura total, pero sin duda el hecho del reconocimiento de la reciprocidad entre países constituye un paso importante, porque es el reconocimiento de esta ciudadanía activa, impulsada por aspectos culturales y de pertenencia.

4. DERECHO COMPARADO

Antes de continuar, es menester aclarar que, hasta el momento, una gran cantidad de países reporta que los extranjeros pueden ejercer derechos políticos por tener libertad de asociación o porque pueden opinar libremente sobre políticas y ejercicio del poder por quienes lo detentan a nivel político, pero esta autora cree que con el alto flujo de información y el cambio de las dinámicas migratorias, pretender quedarse solo con esa percepción es una restricción a los derechos políticos que son derechos humanos reconocidos así por la Declaración Universal de Derechos Humanos:

Los argumentos a favor y en contra de la concesión de derechos electorales a los extranjeros son cuantiosos y se sostienen desde diferentes perspectivas. Debates académicos y políticos se ocupan del tema. La incorporación política se encuentra asociada a implicancias positivas: se trata del reconocimiento del principio democrático de que todos los miembros de la comunidad deben participar en las decisiones que los afectan (Arendt, 1958). Por el contrario, la exclusión de grupos de inmigrantes de la vida política conllevaría una inadecuada representación del grupo y, por lo tanto, una insuficiencia en la satisfacción de sus intereses (Hammar, 1990). (Modolo, 2014, pp. 356-357).

Esta última acotación es importante, porque diferentes autores han insistido en que el no ejercicio de derechos políticos plenos a una población extranjera establecida, con vínculos y arraigo probado en su comunidad, es devolverlos a la categoría de "cuasi-ciudadanos", similar a la que tenían los extranjeros libres en el Imperio romano o en la *polis* griega.

Aunque algunas posiciones defienden que hay formas de ejercer la ciudadanía más allá del voto, como es mencionado por Sábato (1992), explicando que se puede ejercer la ciudadanía a través de la prensa escrita, la actividad asociativa y la movilización, es importante recordar que estos elementos son propios de los movimientos sociales. Los movimientos sociales quieren un cambio, pero no buscan hacerse con el poder, ni lograr una representación, y es importante no perder de vista que para poder lograr los cambios dentro de la sociedad, en opinión de quien escribe el presente artículo, es necesario el ejercicio de poder por medio de las representaciones, en los términos en que se puede conseguir a través del voto de la ciudadanía.

Tal vez entendiendo esto más el sentido de permanencia que desarrollan quienes migran permanentemente para instalarse en otros países, algunas naciones soberanas han empezado a desarrollar normativa que abre los espacios de participación política directa a extranjeros, sin eventos catastróficos fruto de dicha decisión. Algunos ejemplos son los siguientes:

- **UNIÓN EUROPEA:** La Unión Europea, fiel a su principio formador de plena integración interestatal desde 1992 en el Tratado de Maastricht, en el artículo 8 B², establece que cualquiera de los ciudadanos tiene derecho a ejercer el voto y a presentarse como candidato en las elecciones locales de su país de residencia y en las elecciones al Parlamento Europeo; es decir, el sufragio activo y pasivo, tomando como centro la residencia, o sea, los nuevos conceptos de ciudadanía que antes fueron explicados, pero no la nacionalidad, como ha sido la tendencia hasta el momento. El comentario que se podría hacer al respecto es que como bloque se

² Artículo 8 B.1 del Tratado de Maastricht (1993):

Todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de las modalidades que el Consejo deberá adoptar antes del 31 de diciembre de 1994, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo; dichas modalidades podrán establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro.

han excluido de las elecciones comunitarias a los nacionales de otros países que no sean parte de la Unión Europea.

Sin embargo, respecto a las elecciones locales, países como Irlanda, Suecia, Dinamarca, Países Bajos y España han incorporado en su legislación normativa que permite a los extranjeros residentes no naturalizados votar. En el caso particular de España, solo lo permite cuando se cuenta con principio de reciprocidad; es decir, que los españoles residentes en otros países puedan votar en sus países de residencia en las elecciones locales.

- **AMÉRICA DEL SUR:** En los últimos años, a pesar de las diferencias ideológicas en todo el subcontinente, lo cierto es que en Sudamérica se vienen adelantando políticas públicas tendientes a la facilitación de trámites para los nacionales de dichos países. Ejemplo de lo anterior es el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), proceso regional de integración, cuyos países miembros son: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay; los países asociados: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam; y actualmente la República Bolivariana se encuentra suspendida. Como bloque, los países miembros y asociados de MERCOSUR no han establecido derechos electorales extendidos para sus nacionales, pero sí han determinado facilidades de circulación y cambios de residencia, por mencionar algunos, pero países como Bolivia³, Chile⁴, Colombia⁵ y Uruguay⁶ cuentan con legislación nacional que permite a los extranjeros residentes en su territorio (que cumplan con las diferentes condiciones de tiempo establecido en cada país) ejercer el voto en elecciones locales. En el caso de Perú se excluyen las localidades fronterizas, y en el de Venezuela llama poderosamente la atención que para las elecciones municipales de 2010 se encontraban 196 000 extranjeros inscritos en el padrón para votar y en el caso de la provincia de Buenos Aires, Argentina, la Ley 14 086 establece la obligatoriedad del voto a los residentes extranjeros, pero solo para los cargos de gobernador y vicegobernador, legisladores provinciales, intendentes municipales, concejales o consejeros.

³ Ley 1585 de 1994.

⁴ Artículo 14 de la Constitución Política.

⁵ Ley 1070 que reglamenta el voto de extranjeros residentes en Colombia.

⁶ Artículo 78 de la Constitución.

5. EL CASO COSTARRICENSE

Costa Rica es de los países que mantiene la doctrina que equipara la ciudadanía con nacionalidad y que limita los derechos políticos de los extranjeros. Al respecto, el voto 2003-10422 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia hace un estudio incluso de las actas del constituyente del 49 a fin de entender su espíritu. Dicho espíritu ha sido desarrollado en la actualidad con la Ley 1155 y el Decreto 12-2012, antes mencionados; también, la jurisprudencia desarrollada por la Sala Constitucional, y que hace parte del bloque de constitucionalidad nacional, ha hecho algunos aportes cruciales para explorar la naturaleza jurídica de los extranjeros en el país y la posibilidad de reconocimiento de los derechos electorales.

De los extractos importantes para este tema, es crucial iniciar explorando el tema de la naturaleza jurídica de los extranjeros en el país:

IV. EL ESTATUS CONSTITUCIONAL DE LOS EXTRANJEROS. La Constitución adopta en principio, como es patente, el criterio de equiparación de derechos fundamentales, excluyendo con claridad otras posibilidades de regulación jurídica genérica de los extranjeros (como las que se basan en el trato recíproco o en la discriminación). Enseguida, la Constitución se refiere a las excepciones y limitaciones que pueden alterar esa equiparación, a condición de que estén previstas en la propia Constitución o en la ley formal. De ahí que la validez de excepciones y limitaciones pasa, en primer lugar, por el rigor de esta importante reserva. Es entendido que se trata en este contexto de las excepciones y limitaciones que se establecen por razón de la nacionalidad extranjera, y no por otras razones (aunque, en este último supuesto, excepciones y limitaciones pudiesen afectar a los extranjeros, pero no a partir del dato de la nacionalidad). La Constitución fija por sí misma, sobre todo, los casos de excepción, es decir, aquellos en que se aparta al extranjero de la titularidad de un derecho que de no ser por obra de esa exclusión él hubiese tenido. Esta es la hipótesis más grave y radical: no cuando el contenido del derecho simplemente se atempera, o cuando se modula su ejercicio, sino cuando el derecho como tal se suprime, al punto de que la pretensión de ejercerlo puede devenir eventualmente en una conducta antijurídica. En estos supuestos, la técnica de la Constitución no

es, por lo general, decirlo expresamente (aunque en el mismo artículo 19 se procede de modo distinto, diciendo que los extranjeros "No pueden intervenir en los asuntos políticos del país..."), sino establecerlo por implicación (como, por ejemplo, en el artículo 32, donde se dispone que "Ningún costarricense podrá ser compelido a abandonar el territorio nacional"). La mera restricción de los derechos, en cambio, refiere a situaciones más benignas, puesto que el contenido esencial de los derechos subsiste, pero se constriñe su extensión o las modalidades de su ejercicio, sin que sea posible eliminarlos o reducirlos a una dimensión en la que ya no se reconozcan. Bajo esta óptica, del derecho a la igualdad que como cláusula general se establece en el artículo 33 de la Constitución ("Todo hombre es igual ante la ley y no podrá hacerse discriminación alguna contraria a la dignidad humana") ha de entenderse, como regla de principio, que son titulares los nacionales y los extranjeros, y no solo los primeros. Pero si se relacionan ambos artículos constitucionales -sea, el 19 y el 33-, resulta, por una parte, que el dato de la nacionalidad puede ser la situación de hecho a partir de la cual funde la ley una distinción de trato, y, por otra, que la desconstitucionalización de la paridad de trato (entre extranjeros y costarricenses), a base de excepciones y delimitaciones, no es materia sobre la que el legislador ordinario tenga un dominio ilimitado. En síntesis, la ley común está autorizada -por la Constitución- para emplear como supuesto de hecho de una regulación subjetiva diversa el que algunos sean extranjeros y otros no lo sean, a condición, eso sí, de que el trato distinto persiga una finalidad razonable, inspirada en la Constitución o, al menos, conforme con ella, y que la normativa en sí misma se adecue a esa finalidad. Esto mismo podría proponerse diciendo que al exigir y garantizar el artículo 19 trato igual, resulta ese artículo una específica manifestación del derecho de igualdad y del principio de no discriminación que predica, en sentido general, el artículo 33, con lo cual queda dicho también que los requisitos objetivos que -en general- limitan a la ley para distinguir con pretensión de validez y evitar la desigualdad o la discriminación, con apoyo en diversas situaciones de hecho admisibles, disciplinan la obra del legislador ordinario que quiera levantar sobre el hecho de la nacionalidad la diversidad de trato. (Sala Constitucional, 1994, voto 5965-94).

El voto 2003-10422 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (2003) indica:

Lamentablemente, la discusión de los constituyentes en relación con la redacción del actual artículo 19 no fue profusa, lo que impide conocer su propósito al establecer la limitación contenida en la norma. El comentario más directo en relación con el texto de la norma que se encuentra en las actas, fue del constituyente Ortiz quien manifestó que "...el extranjero no tiene porqué meterse en la política nacional..." (n.º 92, tomo II, art. 5, p. 352).

El primer extracto señalado nos da el contexto jurídico de la situación actual de los extranjeros en el país, pero el segundo, no menos importante, da el contexto histórico que es muy trascendental en los temas constitucionales.

La discusión de los constituyentes sobre extranjeros no fue muy profunda y no hay mucha evidencia en las actas, esto tiene una razón de ser lógica, ya que los movimientos migratorios en esa época no eran comparables con los actuales, pues la globalización ha cambiado la cantidad y las razones de traslados de los migrantes. Pero lo que sí dejan ver las actas es que el sentimiento de apropiación nacional le generaba al constituyente Ortiz un rechazo sobre la posible injerencia de los extranjeros en asuntos de interés político nacional, esto los llevó a limitar que los extranjeros por medio de la beligerancia política puedan influir como sujetos activos o pasivos en las elecciones. Por la misma razón, durante mucho tiempo los puestos de dirección en el Tribunal Supremo de Elecciones estaban restringidos solo a costarricenses; no obstante, con la sentencia mencionada *at supra*, la Sala Constitucional consideró que dicha limitación al derecho al trabajo era inconstitucional.

6. CONCLUSIONES

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) es una de las organizaciones a nivel internacional que más a abogado porque los países amplíen los derechos políticos de las personas migrantes. Al respecto, ha establecido tres razones fundamentales para hacerlo:

1. Derechos humanos: tal y como fue mencionado antes en este mismo texto, las convenciones de protección de derechos humanos

han manifestado que los derechos políticos son derechos humanos y es menester recordar que estos son inherentes a cada persona sin distingo de nacionalidad.

2. Reciprocidad: un primer paso puede ser la firma de tratados de reciprocidad entre los países, que permitan que sus nacionales puedan participar en los países firmantes de un eventual acuerdo. Esto brinda oportunidades de fortalecimiento de la democracia.
3. Reconocimiento de los flujos migratorios: una de las ventajas de la migración es que hace aportes a los países de acogida en temas varios, que van desde la gastronomía hasta la cultura, sin olvidar la construcción del tejido social y la historia; y la historia es precisamente una de las bases fundamentales para la construcción de sociedad y de los cambios políticos. Permitir el ejercicio político de forma activa/pasiva de los extranjeros es el reconocimiento de esos cambios que se han ido instaurando en la sociedad.

Dentro de estas tres razones, me gustaría incluir una cuarta: la participación de extranjeros, al menos en la elección de las autoridades locales, ayudaría a que más habitantes de un cantón se involucren en la toma de decisiones necesarias para fortalecer el régimen municipal en el país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aceves, J. (2020). Culturas ciudadanas y ciudadanía cultural. Una exploración de los términos. *Encartes revista digital*, 3(6), 161-187. Recuperado de <https://encartes.mx/aceves-cultura-ciudadana-ciudadania-cultural/>
- Aja, E. y otros. (2000). *La inmigración extranjera en España*. Barcelona: Fundación La Caixa.
- Banco Mundial. (2021) *Población en Costa Rica*. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?locations=CR>
- Bermúdez, A. y Escrivá, A. (2016). La participación política de los inmigrantes en España: elecciones, representación y otros espacios. *Anuario CIBOD de La Inmigración*. Recuperado de <https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/74083/317588-451484-1-SM-2-23.pdf;jsessionid=CC7EF94DAC7FC7431E5DEC1A5315457E>

- Bolivia (1994). *Ley n.º 1585 de reforma a la Constitución Política del 12 de agosto*. Recuperado de <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-1585.html#:~:text=Bolivia%2C%20libre%2C%20independiente%2C%20soberana,solidaridad%20de%20todos%20los%20bolivianos>
- Chile (1980). *Constitución Política*. Publicada en el Diario Oficial del 24 de octubre. Recuperado de https://www.camara.cl/camara/doc/leyes_normas/constitucion_politica.pdf
- Colombia (2006). *Ley 1070 que reglamenta el voto de extranjeros residentes en Colombia*. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=20871#:~:text=por%20medio%20de%20la%20cual,de%20extranjeros%20residentes%20en%20Colombia.&text=DECRETA%3A, donde%20hayan%20fijado%20su%20domicilio>
- Consejo de Europa (2020). *T-Kit sobre la ciudadanía europea del Consejo de Europa y Comisión Europea*. Estrasburgo: Consejo de Europa. Recuperado de <https://www.coe.int/es/web/compass/citizenship-and-participation>
- Contreras, J. (16 junio, 2020). ¿Quién paga la salud de las personas migrantes? *Delfino*. Recuperado de <https://delfino.cr/2020/06/quien-paga-la-salud-de-las-personas-migrantes>
- Fundación Arias para la Paz y el Desarrollo Humano. (2000). *La población migrante en Costa Rica: realidades y respuestas*. Recuperado de: <https://ccp.ucr.ac.cr/bvp/pdf/migracion/migracr.pdf>
- González, H. y Horbaty, G. (2004). *Nicaragua y Costa Rica: migrantes enfrentan percepciones y políticas migratorias*. Recuperado de <https://ccp.ucr.ac.cr/noticias/migraif/pdf/horbaty.pdf>
- Herrera, F. (2009). Ciudadanía y derechos políticos de los migrantes. Diálogo en la democracia. En *Migración, democracia y desarrollo: La experiencia mexicana* (pp. 37-52). México: Instituto Electoral del Estado de México.
- Iduñate, F. (2003). *La no pérdida de la nacionalidad mexicana* (Tesis de licenciatura). Universidad de las Américas Puebla, México. Recuperado de http://caterina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledi/idunate_g_fa/capitulo1.pdf
- Mercosur (s. f.). *En pocas palabras ¿Qué es el MERCOSUR?* Recuperado de <https://www.mercosur.int/quienes-somos/en-pocas-palabras/>

- Ministerio del Interior de España (s. f.). *El derecho de voto o sufragio pasivo*. Recuperado de http://www.infoelectoral.mir.es/el-derecho-de-voto-o-sufragio-activo/-/asset_publisher/cHaHRW1HGFg7/content/preguntas_derecho_voto_quien_puede?_101_crumb=%C2%BFQui%C3%A9n+puede+votar%3F
- Modolo, V. (2014). Participación política de los migrantes. Reflexiones sobre la extensión de la ciudadanía en Argentina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 59(220), 349-370.
- Montero, F. (2012). *Análisis general, población penal extranjera en Costa Rica*. Recuperado de <https://www.migracion.go.cr/Documentos%20compartidos/Centro%20de%20Estad%C3%ADsticas%20y%20Documentos/Informes%20Institucionales/Análisis%20de%20la%20Población%20Penitenciaria%20Extranjera%20DGME%202012.pdf>
- Muñoz, A. (2002). Efectos de la globalización en las migraciones internacionales. *Papeles de Población* (8(33), 9-45).
- Sabato, H. (1992). *Ciudadanía, participación política y la formación de una esfera pública en Buenos Aires, 1850-1880*. México: Siglo XXI.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (1994). Sentencia 5965-94 de las quince horas cincuenta y un minutos del once de octubre.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (2003). Resolución: 2003-10422 de las dieciséis horas con treinta y nueve minutos del diecisiete de setiembre.
- Statista.com (2021) *Población Extranjera en Costa Rica*. Recuperado de <https://es.statista.com/estadisticas/1190404/poblacion-extranjera-de-costa-rica-por-nacionalidad/>
- Unión Europea (1993). *Tratado de Maastricht*. Recuperado de <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>
- Uruguay (1967). *Constitución Política*. Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>
- Westreicher, G. (2020). *Nacionalidad*. Recuperado de <https://economipedia.com/definiciones/nacionalidad.html>