

ESTADO, NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA (SOMERAS REFLEXIONES)

Henrique Meier

*Director del Área de Estudios Políticos y Jurídicos de Postgrado.
Universidad Metropolitana.*

*Profesor de Instituciones Políticas,
Derecho Constitucional
y Derecho Administrativo*

*en la Universidad Católica Andrés Bello
(1973-99).*

Resumen: El concepto de ciudadanía comprende dos vínculos del individuo con el Estado, íntimamente asociados: el “vínculo nacional” o “ciudadanía nacional”, por un lado, y por el otro, la “ciudadanía política”. El artículo analiza estos conceptos, junto a las nociones de Estado y nacionalidad.

Palabras claves: Estado, ciudadanía, nacionalidad.

Abstract: The concept of citizenship encompasses two relationship between the citizen and the State: (i) the national relationship or national citizenship and (ii) the political citizenship. The article analyzes these concepts, together with the concept of State and nationality.

Keyword: State, citizenship and nationality.

Recibido: 22 de julio de 2015 Aceptado: 7 de agosto de 2015

SUMARIO

Introducción

I. La nacionalidad (la ciudadanía nacional)

II. La ciudadanía política

III. La ciudadanía pluridimensional

Conclusiones

INTRODUCCIÓN

De origen Europeo, el Estado se extendió en los siglos XVIII, XIX y XX al resto de los continentes. Hoy si a cualquier ser humano le es dado formar parte o no de determinadas organizaciones (derecho de asociación voluntaria), nadie puede prescindir de su pertenencia a un Estado. Y así como en la época feudal se decía *“ningún hombre sin Señor”*, hoy puede decirse *“ningún individuo sin Estado”* (García Pelayo).

Ese vínculo político con el Estado-Nación, calificado como *“ciudadanía”*, surgió con la ciudad antigua. En Grecia (*politeia*) y en Roma (*civitas*) era una cualidad que atribuía el derecho a participar en los asuntos de la ciudad y que derivaba de la integración plena a la comunidad política de ciudadanos. Esa pertenencia se basaba en la articulación de un elemento territorial y uno personal: el nacimiento en el ámbito territorial de la ciudad y la adhesión a las normas de la ciudad (ética ciudadana) otorgaban el poder de participación en la res pública.

Con el advenimiento del Estado la ciudadanía se funda en una concepción distinta cuyo objetivo es diferenciar jurídicopolíticamente, con todos los efectos que ello conlleva, a quienes forman parte de la colectividad nacional (la ciudad se integra en la Nación) y son titulares de los derechos correspondientes, de aquellos que permanecen fuera del nexo con el Estado nacional, y por tanto, carecen de esos derechos. Esa distinción entre nacionales y extranjeros se ha mantenido a lo largo de los siglos, aunque, como se verá, en el proceso de la Unión Europea se está conformando una nueva ciudadanía suprana-

cional: la “Ciudadanía Europea”, que no significa la desaparición del vínculo con el Estado-nacional.

Esa categoría jurídico-política de la ciudadanía comprende dos vínculos del individuo con el Estado, íntimamente asociados:

- (i) El primero, el “vínculo nacional” o **“ciudadanía nacional”**, que se expresa en la condición de nacional o nacionalidad “originaria”, se constituye según dos principios jurídicos fundamentales dependiendo del ordenamiento jurídico-positivo de cada Estado: el “jus solis”(derecho del suelo) o el hecho de haber nacido en el territorio del Estado, principio común de los Estados del Hemisferio Americano; y el “jus sanguinis” (derecho de la sangre) o el hecho de ser hijo de padres originariamente nativos del Estado que atribuye “eo ipso” la nacionalidad de los primogenitores, aunque el descendiente hubiese nacido en el extranjero (ambos padres, o uno de ellos). Ese concepto del “derecho de la sangre” es el preponderante en los países europeos. En el Hemisferio Americano se aplican tanto el “derecho del suelo” como el de la “sangre”.

Pero, al lado de la nacionalidad originaria, los Estados reconocen una nacionalidad adquirida, es decir, la que le es atribuida al extranjero residente cuando cumple las condiciones establecidas en la ley para que le pueda ser otorgada la “carta de nacionalidad” o “ciudadanía nacional”: haber ingresado legalmente al territorio nacional, aunque este criterio se ha venido flexibilizando respecto de los inmigrantes ilegales, haber adquirido la condición de residentes por el transcurso del tiempo, hablar el idioma nacional, en algunas legislaciones demostrar el conocimiento de la historia y geografía nacionales, jurar lealtad a la Constitución y leyes del Estado, etc.

- (ii) El segundo, el vínculo político de la “ciudadanía” en su sentido estricto o “**ciudadanía política**” que atribuye la titularidad y ejercicio de los derechos políticos o cívicos es, en principio, un estatus reservado a los nacionales que satisfacen el requisito de la mayoría de edad según las diversas leyes nacionales (18 o 21 años), y el no hallarse en una situación de “*capitis diminutio*”: inhabilitación política o interdicción civil. La ciudadanía política plena habilita el ejercicio del derecho al sufragio, a postularse para cargos de elección popular, a fundar organizaciones políticas; en suma, a participar en la vida política (en los regímenes políticos democráticos). Y aunque en principio los extranjeros están excluidos de la titularidad de los derechos políticos, la actual tendencia en la materia es el reconocimiento del derecho a sufragar en las elecciones locales a aquellos extranjeros con prolongada residencia en el territorio estatal.

Esa diferencia entre “nacionalidad” y “ciudadanía” se halla establecida en la Constitución Nacional (Capítulo II “De la nacionalidad y de la ciudadanía), del Título III “De los Derechos humanos y garantías y de los deberes.

I. LA NACIONALIDAD (LA CIUDADANÍA NACIONAL)

El vínculo nacional se subdivide, a su vez, en nacionalidad originaria y derivada. La **originaria** es la que se adquiere toda persona al momento de nacer (Art. 32). Comprende a los nacidos en el territorio de la República; a quienes hubieren nacido en territorio extranjero, hijo o hija, de padre venezolano por nacimiento o madre venezolana por nacimiento, siempre que establezcan su residencia en el territorio de la República o declaren su voluntad de acogerse a la nacionalidad venezolana; e incluso a las personas nacidas en territorio extranjero de padre o madre venezolano por naturalización, siempre que antes de cumplir los 18 años de edad establezcan su residencia

en el territorio nacional y antes de cumplir los 25 años de edad declaren su voluntad de acogerse a la nacionalidad venezolana.

Por su parte, la llamada “**nacionalidad derivada o adquirida**” (Art.33) es la otorgada a los extranjeros mediante “carta de naturaleza” en los supuestos siguientes:

- a) Cuando se domicilien en el país con residencia ininterrumpida de, por lo menos, 10 años inmediatamente anteriores a la fecha de la respectiva solicitud;
- b) A los originarios de España, Portugal, Italia, países latinoamericanos y del Caribe sólo se les exige 5 años de residencia ininterrumpida;
- c) Cuando el extranjero o extranjera contraiga matrimonio con venezolano o venezolana desde que declare su voluntad de acogerse a la nacionalidad venezolana, transcurridos por lo menos 5 años desde la fecha del matrimonio;
- d) Los extranjeros menores de edad para la fecha de naturalización del padre o la madre que ejerza la patria potestad, siempre que declaren su voluntad de acogerse a la nacionalidad antes de cumplir los 25 años de edad y hayan residido en el país ininterrumpidamente durante los 5 años anteriores a la fecha de dicha declaración.

II. LA CIUDADANÍA POLÍTICA

La ciudadanía política, expresada en la titularidad de los derechos y deberes políticos o cívicos, presupone el previo vínculo de la nacionalidad. En consecuencia, sólo los venezolanos que no estén sujetos a inhabilitación política ni a interdicción civil y en las condiciones de edad previstas en la Constitución,

son titulares de los derechos y deberes políticos garantizados en la misma (Art. 39). Se trata, entonces, de un estatus privativo de los venezolanos, salvo las excepciones previstas en la Constitución. Al respecto, gozan de los mismos derechos de los venezolanos por nacimiento, los naturalizados que hubieren ingresado al país antes de cumplir los 7 años de edad y residido en él permanentemente hasta alcanzar la mayoría (Art. 40).

Asimismo, sólo los venezolanos por nacimiento y sin otra nacionalidad, podrán ejercer los cargos de Presidente, Vicepresidente Ejecutivo, Presidente y Vicepresidente de la Asamblea Nacional, Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, Presidente del Consejo Nacional Electoral, Procurador General de la República, Contralor General de la República, Defensor del Pueblo, Ministros de los despachos relacionados con la seguridad de la Nación, finanzas, energías y minas, educación, Gobernadores y Alcaldes de los Estados y Municipios fronterizos y los contemplados en la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional (Art. 41).

La “ciudadanía política” otorga el derecho a participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de los representantes elegidos en los procesos comiciales (Art. 62). Tal genérico derecho político se concreta en el derecho al sufragio privativo de los venezolanos mayores de edad (18 años) debidamente inscritos en el Registro Electoral Permanente, y que no se hallen en alguna de las dos situaciones de “*capitis diminutio*”, antes mencionadas (Art. 63). Sin embargo, los extranjeros mayores de edad con más de 10 años de residencia en el país tienen derecho a votar en las elecciones parroquiales, municipales y estatales, con las limitaciones previstas en la Constitución y la ley (Art. 64).

Otros derechos cívicos derivan de la “ciudadanía política”: derecho de asociación con fines políticos mediante métodos

democráticos de organización, funcionamiento y dirección; derecho a manifestar pacíficamente y sin armas (Arts. 67 y 68).

La ciudadanía moderna, al igual que en la Antigüedad, es un vínculo político de carácter exclusivo con una comunidad política, pero a diferencia de la Polis en Grecia o la Civitas en Roma, esa relación no se limita al estrecho círculo de los “hombres libres” pertenecientes a la ciudad, abarca a la universalidad de individuos que satisfacen los requisitos articulados a la atribución de la nacionalidad, presupuesto de la ciudadanía política; en pocas palabras, integra a los individuos al cuerpo político de la Nación (el Estado), unidos por nexos de interdependencia, una solidaridad objetiva, una comunidad de destino, o en los términos de G. Bureau un “*sueño de futuro compartido*”. La diversidad de los intereses sociales es, de esa manera, determinada en el orden político por la afirmación de un principio fundamental de cohesión que crea, al mismo tiempo, una separación con el exterior: el “nosotros” respecto de los “otros”.

La nacionalidad, que incluye a la ciudadanía política, no puede ser concebida sino como una categoría jurídica exclusiva, incompatible con toda lealtad “patriótica” paralela o concurrente, salvo las singularidades excepciones de los métodos de configuración del vínculo nacional (Por ejemplo, en la Confederación Helvética se constituyó a partir de cantones: en Suiza se es, en primer lugar, ciudadano de un cantón); por consiguiente, dicho vínculo implica la existencia de una sola nacionalidad que deriva de la pertenencia a la colectividad nacional¹, de modo que todas las otras identidades que resultan de la inserción en grupos de comunidades parciales se consideran fuera del espacio de la política, vale decir, vínculos despolitizados.

1 Sin embargo, en la actualidad se admite la posibilidad de la doble nacionalidad. Y así el Art.34 de la Constitución Nacional establece que “*La nacionalidad venezolana no se pierde al optar o adquirir otra nacionalidad*”.

La nacionalidad no se divide, pues ella supone una única referencia a la Nación. En ese sentido, una acción continuada de socialización se emprenderá en Europa desde el Siglo XVI para consolidar permanentemente el sentimiento nacional: la lealtad exclusiva al Estado-Nación presupone la adhesión a un corpus de valores que constituirán en Francia, por ejemplo, la plataforma de una “vulgata republicana”, cuyos institutores, los “húsares negros de la República” serán los propagadores de la “ciudadanía republicana”, potente vector de integración nacional².

La modernidad del concepto que al mismo tiempo lleva en si una contradicción: incluye y excluye, reside en su diferencia con relación a la antropología desigual de los antiguos, pues en la Polis griega y en Roma se reservaba la dignidad de ciudadanos únicamente a los hombres libres por “naturaleza” (excluidos obviamente los esclavos, así como las mujeres, los siervos, los metecos, etc.); en cambio, las revoluciones liberales del Siglo XVIII, fundamentalmente en Francia y en USA, se inspiraron en una concepción opuesta: todos los hombres por naturaleza nacen libres e iguales en derechos, tienen igual vocación a integrarse en el cuerpo político de la Nación (el Estado).

La ciudadanía tiende potencialmente a la universalidad, extendiéndose al conjunto de miembros del cuerpo social, pero, y he allí la paradoja, no todos los habitantes del territorio nacional pueden acceder al estatus jurídico de la ciudada-

2 La exaltación al paroxismo de la lealtad nacional es una de las causas de las II Guerras Mundiales del Siglo XX. En el caso de Alemania, el nacionalsocialismo se basó en la identidad nacional exclusiva, y por tanto excluyente, por la pertenencia a la supuesta “raza aria” considerada como superior por la ideología nazista. Es así como durante 12 años sólo se consideró como auténticos alemanes a los hombres y mujeres que poseían determinados rasgos: color de piel, de los ojos, forma del cráneo, etc. Los alemanes judíos fueron despojados de la nacionalidad alemana mediante la Ley de la Ciudadanía del Reich (1935). Según el Art. 2 de dicha ley: *“1. Un ciudadano del Reich solo puede ser aquel que tiene sangre alemana o emparentada y quien, con su comportamiento, demuestra que está deseoso y preparado para servir lealmente al Pueblo...”*

nía, sino sólo los que reúnen los requisitos establecidos por el Estado (ciudadanía condicional y exclusiva). Ello se tradujo en una ciudadanía “activa” y una “pasiva: los “ciudadanos pasivos” que no disponen de la titularidad de esos derechos³.

Esa ciudadanía exclusiva y excluyente hoy se halla en proceso de transformación, particularmente en los países que integran la Unión Europea. El proceso de internacionalización que tiende a disminuir la clásica potestad de regulación del Estado y a descentralizar su poder de decisión, está produciendo nuevas relaciones de solidaridad que hacen problemático el control de las lealtades articuladas al vínculo de la nacionalidad.

La concepción de la ciudadanía desde la consolidación del Estado se ha fundado en un estricto nexo de conexión: la relación de una determinada categoría de personas con el Estado-Nación (los nacionales), un estricto marco para el acceso a la titularidad de los derechos cívicos por medio de la condición de la nacionalidad, estatuto concebido de manera restrictiva. Pues bien, en algunas sociedades nacionales contemporáneas la ciudadanía ha comenzado a ampliarse: *“...por una parte, el enriquecimiento del concepto de ciudadanía por la extensión hacia nuevos derechos; por otra parte, y correlativamente, la apertura de estos derechos a nuevas categorías de beneficiarios, lo cual conduce, si no a la eliminación, al menos a la reducción del campo de aplicación de la nacionalidad”*⁴.

3 En la mayoría de los Estados democráticos el derecho a sufragar estuvo reservado durante el siglo XIX a los hombres libres (exclusión de los esclavos), varones blancos (exclusión de los negros y las mujeres), poseedores de un quantum o escala de riqueza (exclusión de los trabajadores asalariados, de las clases proletarias), con un grado de instrucción básica (exclusión de los analfabetos). Hoy todavía la edad es una condición de exclusión la que, sin duda, tiene un fundamento racional: los menores carecen de la madurez necesaria (presunción) para ejercer con plena conciencia los derechos políticos.

4 Chevallier, Jaques. *El Estado postmoderno*, Universidad Externado de Colombia. Traducción de Oswaldo Pérez, Bogotá 2011, p. 385.

Desde la universalización de la doctrina de los derechos humanos (Declaración de la ONU en 1948), la ciudadanía se ha venido transformando en un vínculo complejo que se caracteriza por varias esferas diferentes: la “**ciudadanía civil**” correspondiente a las libertades fundamentales o los derechos asociados a la “libertad-autonomía” (derecho a la vida, a la libertad ambulatoria, a la inviolabilidad del hogar, a la libertad de conciencia, información, expresión, culto, etc.); la “**ciudadanía política**” coincidente con la instauración del sufragio universal, fundamento de titularidad de los derechos articulados a la “libertad-participación”; y la “**ciudadanía social**” resultante de la conquista de los derechos sociales o de “procura existencial”.

En el contexto de las sociedades democráticas del presente por virtud de expresas normas constitucionales y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, los extranjeros son titulares de los “derechos civiles”, es decir, de una “ciudadanía civil plena”⁵, así como del conjunto de derechos económicos, sociales y culturales (la no discriminación es el principio es este ámbito).

De esta manera, los extranjeros en situación de legalidad son integrados a la colectividad nacional. En Francia, por ejemplo, las disposiciones restrictivas que subsistían relativas al ejercicio de algunos derechos sociales como el derecho a formar parte de los sindicatos y el derecho de asociación en general, fueron suprimidas a principios de la década de los

5 Hay que acotar que esa ciudadanía no protege a los inmigrantes ilegales, salvo el derecho a la vida, a no ser sometido a prácticas que lesionen su integridad física, psicológica y moral, pues sólo los extranjeros que adquieran la condición de residentes disfrutan a plenitud de esa ciudadanía civil. Tal es el drama de la inmigración en USA y en los países de la Unión Europea. En USA unas 11 millones de personas se hallan en precaria situación jurídica, con todas las consecuencias que derivan de la permanencia ilegal en su territorio. De ahí la trascendencia de la medida adoptada a finales del 2014 por el Presidente Obama para proteger de manera transitoria a 5 millones de inmigrantes ilegales, fundamentalmente a los padres de hijos nacidos en el territorio norteamericano a fin de evitar su deportación.

80. Asimismo, en ese país los extranjeros gozan del derecho al sufragio y de elegibilidad en un conjunto de elecciones gremiales, sociales y administrativas⁶.

En cuanto a los derechos políticos (la “ciudadanía política”) en los países europeos se reconoció al menos una categoría de extranjeros: los nacionales comunitarios (con fundamento en el Tratado de Maastricht y la Directiva del 19 de diciembre de 1993), titulares del derecho al sufragio y a la elegibilidad para las elecciones municipales. Esta posibilidad ha sido admitida en 17 de los 27 países de la Unión Europea.

Esa transición hacia una concepción más amplia, inclusiva y tolerante de la ciudadanía es la consecuencia de un conjunto de factores: resquebrajamiento de la identidad nacional; crisis del civismo (el fenómeno de la anomia o apatía en el ámbito de la vigencia de los derechos cívicos); flujos migratorios que favorecen el proceso de transculturización y mestizaje; presencia de comunidades extranjeras en el territorio nacional; repliegue hacia identidades y grupos de referencia más reducidos (regionalismo y localismo).

Los modelos tradicionales de la teoría de la nacionalidad: la concepción anglosajona basada en la aceptación de los particularismos sociales y culturales mediante el reconocimiento de la existencia de comunidades distintas (“*comunitarismo*”: Gran Bretaña), o de culturas diversificadas (“*multiculturalismo*”: USA), y la francesa, fundamentada en la integración de esos particularismos en la unidad nacional republicana, se hallan en proceso de transformación.

Y es que la creciente diversificación de los grupos étnicos, de los cultos religiosos, de los estilos de vida, de las percepciones del mundo o sistemas de creencias, de los usos, costumbres y tradiciones, así como la simultánea y paradójica tendencia

6 Chevallier, cit, p. 386.

hacia la estandarización provocada por el proceso de globalización y la influencia del Internet y las redes sociales, plantea serios desafíos a ambos modelos.

El comunitarismo y el multiculturalismo sólo podrán preservarse en la medida en que se logre consolidar una plataforma de “valores comunes” que garanticen la lealtad a la nación⁷. No es suficiente la imposición coactiva de un ordenamiento jurídico independientemente de la diversidad étnica y cultural⁸.

Los dispositivos mediante los cuales las poblaciones extranjeras se integraban progresivamente a la colectividad nacional ya no funcionan con la misma eficacia: los valores

7 Los atentados de Londres de julio de 2005 significaron el final de la tolerancia frente a los ideólogos islamistas radicales.

8 El Derecho adquiere su mayor relevancia en las sociedades multiculturales donde los tradicionales factores de integración de la sociedad nacional: imaginario colectivo, tradiciones, mitos, leyendas, lengua y culto religioso común, pierden toda eficacia en razón de la diversidad cultural y el hiperindividualismo. Y es que no obstante los miembros de determinados grupos compartan la misma cultura, la conciencia de la individualidad, consecuencia del quiebre de la solidaridad comunitaria, impide una integración acrítrica al todo social como ocurría en las sociedades premodernas (prehistoria, Antigüedad y Medioevo) en las que sistemas de creencias y prácticas sociales comunitarias se imponían a personas sin posibilidad de asumir su identidad individual (comunidades prehistóricas), o aquellas en las que la ética cívica o ciudadana estaba de tal manera interiorizada que hacía de la comunidad política un bien, un valor y un símbolo superior a la identidad individual (La Polis en Grecia), o en fin en las sociedades teocéntricas de la Antigüedad y el Medioevo caracterizadas por la fuerza integradora de la religión, del culto al Dios Judío-Cristiano y Musulmán. ¿Cómo garantizar el orden público y social en una sociedad de diferentes en la que los factores de integración del pasado perdieron su eficacia? Es entonces cuando el ordenamiento jurídico se constituye en el más fundamental factor de regulación, control, integración y mediación para asegurar que la diversidad cultural y el hiperindividualismo impidan el necesario orden público y social, fundamento de la convivencia pacífica y civilizada. Las normas jurídicas, he allí sus diferencias con la moral, la ética, la religión y las reglas del trato social, deben imponerse a todos con prescindencia de sus creencias políticas y religiosas, etnias, tradiciones y costumbres y estilos de vida.

que conformaban el núcleo cultural de la ciudadanía genérica, o la identificación con la nación, han dejado de ser evidentes; en consecuencia, la aceptación del pluralismo étnico, religioso, cultural (costumbres, tradiciones, culinaria, etc.) se volvió inevitable.

En Europa y USA puede hablarse de una “ciudadanía multicultural” respetuosa del derecho de las minorías. En la sociedad contemporánea la ciudadanía no puede seguir siendo concebida como ese “vínculo estrecho” que supone el rechazo a todo elemento de diferenciación, pues los “valores comunes” sobre los que se organizó la ciudadanía ya no se presentan como excluyentes de otras referencias. Por consiguiente, ser ciudadano no implica el abandono de referencias forjadas en el contexto de colectividades más limitadas (comunidades regionales: caso España), y de nuevas de naturaleza supranacional y supraestatal (la Unión Europea, y la ciudadanía europea).

La diversidad cultural es la norma social que el Derecho recepciona en Europa y USA. En esos ámbitos las sociedades nacionales deben forzosamente tener en cuenta esa diversidad, esforzándose en preservar un mínimo o plataforma básica de valores y referencias comunes.

III. LA CIUDADANÍA PLURIDIMENSIONAL

La extensión de los derechos de la ciudadanía conlleva a la diversificación de las “esferas de una ciudadanía pluridimensional”. La ciudadanía ya no se limitará al campo de la política, dado que los distintos espacios de sociabilidad constituyen otras modalidades de vínculos sociales que forman parte del proceso de integración a la colectividad. *“La ciudadanía política se encuentra así retransmitida por una ciudadanía social más global, sobre la cual se apoya: se trata de consolidar un vínculo cívico*

convertido en dudoso y problemático, enriqueciéndolo de nuevas dimensiones”⁹.

Una de las modalidades de la ciudadanía social global es la denominada “**ciudadanía administrativa**” cuyo núcleo está constituido por las relaciones entre las administraciones públicas y los particulares,- personas naturales y jurídicas, o relación jurídico administrativa. Esta relación se organizó sobre la base de una escisión entre el vínculo general con el Estado por medio de la “ciudadanía política” y el vínculo especial con la Administración Pública por medio de la condición de “administrado”.

En efecto, el individuo, ciudadano en el orden político, fue conceptualizado por las leyes, la praxis y la cultura administrativa hasta bien entrado el Siglo XX como un administrado o sujeto “pasivo” en el orden administrativo. El mismo vocablo “administrado”: sujeto sobre el que se ejercía la acción de administrar, daba cuenta de la ideología imperante en el Estado-administrativo francés, español, italiano, alemán y en América Latina.

Esa relación de sometimiento, herencia de la concepción imperante en las monarquías absolutistas europeas y en los regímenes autoritarios de América Latina, comenzó a modificarse con el desarrollo del “Estado benefactor” originando otros tipos de relaciones. Y así, en condición de “usuario” el administrado se convirtió en beneficiario de la actividad prestacional del Estado: las prestaciones proporcionadas por los servicios públicos; sin embargo, la ausencia de toda posibilidad de debate sobre el contenido de estas prestaciones y las exigencias impuestas por la Administración para su consumo ponían de manifiesto la permanencia del contexto tradicional de sometimiento, es decir, de la supremacía de la autoridad administrativa sobre el particular.

9 Chevallier cit, p. 391.

Una de las facetas del Estado benefactor, particularmente en Venezuela, dada la influencia del populismo, ha sido la del “administrado asistido” o beneficiario de los servicios asistenciales del Estado. El “asistido” es considerado como un débil socio-económico (hiposuficiente), y por ende, débil jurídico requerido de la asistencia estatal (el Estado “asistencial”).

En este periodo del régimen de poder autocalificado como revolucionario y socialista (1999-2015), el asistencialismo, inspirado en el más radical populismo clientelar, se lleva a su máxima expresión con los programas prestacionales denominados “misiones” (Barrio Adentro, Negra Hipólita, Sucre, Vivienda, Mercal, Milagro, y otros), y con la entrega de bienes muebles y hasta de inmuebles en forma gratuita, a los sectores de las barriadas populares (sectores “C “y “D”).

El “asistido” es un mero sujeto de la acción asistencial, en una situación de minusvalía ciudadana incompatible con la idea de una “ciudadanía política activa y emancipadora”. La ideología sobre la que subyace ese asistencialismo prestacional es la de reducir al receptor de esos “beneficios” a la condición de dependiente absoluto de la magnimidad estatal encarnada en la figura del Presidente de la República, para garantizar así la sumisión a su poder.

Desde el año 2013 las misiones se han venido a menos por la carencia de recursos financieros. Para el 2015, con la drástica disminución del precio promedio del barril petrolero venezolano que pasó de más de 100 dólares a 48, el populismo asistencialista se ha esfumado dejando al garete a un grueso sector de la población acostumbrado a recibir sin esfuerzo laboral alguno¹⁰.

10 Tres universidades de Venezuela, Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), Universidad Simón Bolívar (USB) y Universidad Central de Venezuela (UCV), se unieron para realizar la encuesta “Condiciones de vida de la población venezolana” 2015 que abordó los temas de la situación social, misiones, el empleo y la seguridad ciudadana. Durante la presen-

La distinción, antes apuntada, entre el ciudadano y el administrado tiende a desaparecer con la consolidación de la Doctrina de los Derechos Humanos y su constitucionalización. El reconocimiento y garantías de nuevos derechos al particular en sus relaciones con la Administración: derecho a la información, derecho de petición, derecho a participar en los procedimientos administrativos en calidad de interesado, derecho a la defensa, a alegar y probar, a acceder al expediente de su caso, a ser notificado, a la motivación de los actos de la Administración que incidan en su esfera jurídica, a recurrir de dichos actos, etc., equilibra su posición respecto de la autoridad administrativa, es decir, ya no puede ser calificado como un sujeto

tación de los resultados el investigador y profesor de la UCAB, Luis Pedro España señaló que las **Misiones Sociales** únicamente alcanzan al “10 % de la población”, aseguró que pasaron de la “atención a la exclusión de los sistemas formales” y señaló que nunca fueron “programas para superar la pobreza, sino simples medios para alcanzar aspiraciones” como una vivienda, una entrada de dinero extra, estudios, salud con Barrio Adentro, entre otras cosas. “La prueba de esto es Misión Vivienda, concebida como una suerte de lotería, donde están inscritas 3 millones de personas”. También se reveló que “86% de los hogares venezolanos manifestaron no ser beneficiarios actuales de alguna misión social y 57% de ellos quisieran ser beneficiados de alguna de éstas”. **España explicó que en años anteriores las ayudas sociales “eran un derecho, ahora tienen característica de favor, no logran la independencia de los ciudadanos y ni que se valgan de su propio esfuerzo y alcancen su meta social, es más apoyo político”.** **Por otra parte se comprobó que “cuatro de cada 10 venezolanos consideran que las Misiones Sociales son para partidarios del Gobierno”.** A su juicio, Venezuela necesitaría una política de desarrollo para la superación de **la pobreza**. “Se necesita una economía que generen empresas y que estas sean productivas”. **Pobreza crecerá en 2015.** España, aseguró que la pobreza este año crecerá “más, superará el 50%”. Durante su exposición recomendó que las “misiones se canalicen para atender a los hogares más pobres y vulnerables con la caída del ingreso”. Aseveró que “estamos en la misma situación de pobreza de hace 16 años”. Considera que “el escenario 2015 será dramático a nivel social, romperemos todos los records de presión social del año que vivimos en 1989, 1992, 1996 e incluso situaciones similares que vivimos en el paro petrolero”. Señaló que la **inversión social que anuncia el Gobierno este año** “como no está ligada a una política económica de crecimiento tendrá muy poco impacto en el país”. Disponible en <http://www.sociales-venezuela-alcanzan-poblacion-volvieron-excluyentes.html> (negritas mías).

pasivo, sino como titular de una esfera de derechos, garantizados en la propia Constitución y oponibles a esa autoridad.

Con la sanción de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1982), se inició en el país, al menos formalmente, la etapa de la “ciudadanía administrativa”. En la actual Constitución Nacional se garantiza la “ciudadanía administrativa” al prescribirse que *“La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos...”* (Art. 141).

Conforme a ese postulado los ciudadanos tienen derecho a estar informados oportuna y verazmente por la Administración Pública sobre el estado de sus actuaciones en que estén directamente interesados, y a conocer las resoluciones definitivas que se adopten sobre el particular. Asimismo, tienen acceso a los archivos y registros administrativos con las expresas limitaciones de ley (Art. 143).

En la “vigente” normativa que regula la organización y funcionamiento de la “Administración Pública”¹¹ se establece que:

“La Administración tendrá como objetivo de su organización y funcionamiento hacer efectivo los principios, valores y normas consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en especial, garantizar a todas las personas, el goce y ejercicio de los derechos humanos”.

Norma absolutamente ineficaz al igual que todas las que garantizan derechos a los ciudadanos en esa y otras leyes y en la Constitución Nacional. En la práctica se ha perdido lo poco que se había avanzado con la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y la doctrina reiterada de la extinta Corte Suprema de Justicia (Sala Político-Administrativa) y otros

11 Decreto-Ley N° 1424 de 17 de noviembre de 2014.

tribunales contencioso-administrativos en materia de tutela judicial de los derechos de los ciudadanos frente al Estado-Administración.

Hoy impera el perverso reino del abuso de poder, la arbitrariedad, la desviación de poder, las discriminaciones por razones ideológicas, la llamada “coima” o forzado soborno¹² de funcionarios y toda suerte de corruptelas propios de un régimen de poder violatorio de los principios que conforman las bases axiológicas del Estado de Derecho y de las garantías y derechos ciudadanos formalizados en la Constitución Nacional.

El ciudadano, y no el administrado, ya no debería ser considerado como un sujeto pasivo sino un sujeto activo titular de un conjunto de derechos oponibles a la Administración: derecho de acceso a los bienes producidos por los servicios administrativos, derecho a participar en las actividades administrativas, derecho de vigilancia y fiscalización sobre el funcionamiento de la Administración.

Esta “dimensión cívica” de la relación de los particulares con las administraciones públicas se ha venido incorporando en la normativa de los países de la Unión Europea desde la década de los 90 mediante las llamadas “cartas del ciudadano” y la sustitución en los textos legales de la palabra “administrado” por la de “ciudadano” (Ej. Ley francesa del 12 de abril de 2000 relativa a los “derechos de los ciudadanos en sus relacio-

12 La idea de “forzado soborno” pareciera contradictoria, sin embargo, es un hecho público y notorio que los particulares y empresas para poder obtener decisiones favorables de las “autoridades administrativas” (como también de las “judiciales”) tienen que pagar por ello. Tal vez pudiera hablarse más bien de “extorsión”. “Si no pagas” no te registro el documento, no te autorizo la actividad, etc., aunque se hallan satisfecho los requisitos de ley y se tenga derecho al acto favorable. También “si no pagas” te abro un procedimiento sancionador, etc. Hoy en el contexto de un “narco-estado” que obviamente no es un auténtico Estado, tanto la llamada Administración Pública como los “tribunales” son, sin duda alguna, instancias controladas por la delincuencia política.

nes con las administraciones”). Esa ciudadanía administrativa, señala Chevallier¹³, no puede supeditarse a la condición de la nacionalidad: los derechos reconocidos a la persona frente a la Administración benefician también a los extranjeros, lo que implica una disyunción ciudadanía/nacionalidad.

Cada vez más difusa, la categoría ciudadanía avanza hacia una “ciudadanía plural”. La identidad nacional, a partir de la cual se estableció el vínculo entre el individuo y el Estado, ya no tiene en las sociedades contemporáneas (Europa, USA) el valor político, jurídico y simbólico de los siglos XVIII al XX. Más allá del Estado-Nación, se observa un proceso de configuración de nuevos espacios o ámbitos de ciudadanía, cuestionando la potestad exclusiva del poder estatal como dador de identidad. El pluralismo de las identidades dificulta el control de la lealtad al Estado poniendo en riesgo la cohesión política.

La ciudadanía plural en los Estados de la Unión Europea presenta tres tipos de identidades o ciudadanías:

- (a) La clásica del vínculo nacional o nacionalidad del Estado de origen o de adopción;
- (b) La “ciudadanía local”, consecuencia del avance del proceso de descentralización, particularmente en Francia, dónde las colectividades territoriales locales permanecieron hasta finales de la década de los años 70 como estructuras puramente administrativas sometidas a un estricto “control de tutela” por parte del poder nacional. La evolución que se inició en los años 80 en pro de la reactivación de la política de descentralización con la concesión a las colectividades locales de competencias ampliadas y el reforzamiento del margen de su autonomía, ha propiciado la conformación de las bases normativas de una nueva ciudadanía cuyo objetivo es hacer

13 Chevallier, cit p. 393.

realidad la “democracia local” o “democracia de proximidad”.

“Basada en la voluntad de construir una “República de proximidades” –nos dice Chevallier– la reforma constitucional del 28 de marzo de 2003 se inscribe en la línea directa de esa evolución: los nuevos derechos reconocidos a los habitantes (referéndums para la toma de decisiones, derecho de petición) contribuyen a dar a la ciudadanía local un nuevo alcance”¹⁴.

- (c) La ciudadanía europea o supranacional¹⁵. El advenimiento de la ciudadanía europea ha significado un serio cuestionamiento a la exclusividad de la sujeción de la persona al Estado-Nación. Los contornos difusos de esa “ciudadanía supranacional” la caracterizan como una ciudadanía flexible. Sin embargo, no puede obviarse que dicha ciudadanía pasa por la mediación de los estados miembros de la Unión; por tanto, y de conformidad con el Tratado de Maastricht, la referida ciudadanía tiene una naturaleza subsidiaria, pues no sustituye a las nacionales sino que las complementa.

Al pasar por la previa decisión de los estados que conservan la potestad para definir los criterios de atribución del estatuto

14 *Ibíd*, p. 395

15 El Parlamento Europeo es la institución que representa a la ciudadanía europea, mientras los ciudadanos son la razón de un proyecto de “democracia ciudadana transnacional”. *El Parlamento Europeo es el representante de los ciudadanos para exponer sus propuestas y reivindicaciones y llevarlas a la práctica. “Lo que se decide en el Parlamento Europeo tiene una consecuencia directa en más del 70% de la política «doméstica», que vivimos cada día. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa este porcentaje es aún mayor. Esto significa que el Parlamento Europeo tiene poder y decide, pero los ciudadanos todavía no conocen esta capacidad de lo europeo en la vida «práctica». Es importante resaltar el doble liderazgo europeo: Parlamento Europeo y ciudadanos”.* Susana del Río Villar, “Democracia europea: participación, comunicación y nuevos recursos en red”, en *Internet y el futuro de la democracia*. Obra colectiva editada por Serge Champeau y Daniel Innerarity (comps). Paidós. España, 2012. p. 85

nacional, la ciudadanía europea genera un efecto de exclusión respecto a los no nacionales comunitarios, privados, en consecuencia, de los derechos asociados a la mencionada ciudadanía supranacional. Como bien expresa Chevallier la ambigüedad de esa ciudadanía: *"...refleja los equívocos de la construcción europea...el problema consiste...en saber si la ciudadanía europea tenderá a sustituir progresivamente a la ciudadanía nacional, si su institución por Maastricht se ha convertido en un primer paso hacia la relajación del vínculo entre el ciudadano y el Estado, o si, al contrario, acabando la evolución en curso de la ciudadanía, tomará características nuevas"*¹⁶.

16 Chevallier, cit, p. 400