

La (re)construcción del estado en Afganistán: diagnóstico y recetas

Josep Baqués

Capítulo primero

Resumen

Afganistán está inmerso en una auténtica encrucijada. El anuncio de la retirada del grueso de las tropas vinculadas a la ISAF abre la puerta a muchas incógnitas acerca de la capacidad real del gobierno de Kabul para conducir un Estado. Este análisis, lejos de dar nada por sentado, afronta las principales cuestiones: ¿hasta qué punto Afganistán puede ser considerado como un Estado viable? ¿Hasta qué punto detrás de ese Estado existe una nación afgana que lo sostenga? Y, finalmente, ¿hasta qué punto el país está preparado para consolidar la democracia? Para cada uno de estos ítems se plantea un diagnóstico y se señala el camino a seguir para solventar los problemas detectados. Sin embargo, la enorme complejidad del escenario afgano unida al escaso tiempo disponible (dada la enjundia del proyecto) invita a la cautela a la hora de pensar en el futuro.

Palabras clave

Afganistán, reconstrucción del Estado, construcción nacional, democracia.

Abstract

Afghanistan is immersed in a real crossroads. The announcement of the withdrawal of the bulk of the troops to the ISAF opens up many questions about the actual capacity of the Kabul government to conduct a State. This analysis, far from taking anything for granted, facing the main questions: how Afghanistan can be considered as a viable state? How far there is an Afghan nation to support it? And finally, to what extent the country is ready to strengthen democracy? For each of these items I propose a diagnostic and then I emphasize some arguments to solve the problems previously identified. However, the enormous complexity of Afghan theater attached to the limited time available (given the substance of the project) invites us to be cautious when thinking about the future.

Key Words

Afghanistan, statebuilding, nationbuilding, democracy.

Introducción

Este trabajo aborda el reto de establecer las condiciones para que sea posible un Estado afgano viable. Para ello, se parte de un breve recordatorio del proceso seguido desde la intervención internacional que derribó al Gobierno talibán hasta nuestros días. O, si se prefiere, desde los Acuerdos de Bonn. Una vez alcanzado este objetivo, en los siguientes epígrafes se hace un repaso de la situación existente, a modo de diagnóstico básico. Pero no de forma puramente descriptiva, sino incorporando algunas herramientas que sirvan para enfatizar el tipo de problema con el que nos enfrentamos. Para ello se analizará la situación de Afganistán como Estado. Es lo más usual, por razones evidentes.

Sin embargo, también se plantearán algunas reflexiones acerca de la situación de Afganistán como nación o acerca de su cultura política. Lo primero se justifica en la medida en que la consolidación de una dinámica auténticamente nacional podría coadyuvar a la consolidación del Estado (mientras que su ausencia podría dar al traste con todo el proceso), y lo segundo porque en el caso que nos ocupa se ha abierto un proceso de *statebuilding*¹ que aparece adjetivado de una determinada manera: se trata (o se trataba) de que el nuevo Estado sea democrático o, al menos, de que se parezca mucho a una democracia.

Una vez sentadas estas bases, en la última parte de este análisis se abordan cuestiones relativas a las posibles soluciones a los problemas detectados, siempre con la mirada puesta en construir o reconstruir ese Estado, pero sin olvidar los retos —paralelos, como acabamos de indicar— derivados de esas otras dos realidades tan correlacionadas. Para terminar, planteo unas reflexiones acerca de las dificultades inherentes a los procesos de *statebuilding*, así como acerca de su implementación en el caso de Afganistán.

Un proyecto para poner orden en Afganistán

La historia reciente de Afganistán se explica a partir de la situación creada por la intervención internacional posterior al 11-S. Los Estados Unidos desarrollan la operación Libertad Duradera para acabar con los núcleos del terrorismo internacional hasta ese momento amparados por el régimen talibán del mulá Omar. Paralelamente, la OTAN lidera la misión ISAF², uno de cuyos principales objetivos (entre otros) es entrenar

¹ Emplearé este concepto anglosajón para referirme al proceso de reconstrucción del Estado habida cuenta de que está ampliamente difundido en la literatura científica nacional e internacional.

² Esta misión está amparada en la Resolución S/RES/1386 (2001) del Consejo de Seguridad de la ONU, que también creó la misión UNAMA, para efectuar el seguimiento del proceso.

a las futuras fuerzas de seguridad afganas. De esta manera, conviven dos operaciones, una orientada a perseguir terroristas y otra orientada a reconstruir un Estado.

Asimismo, es importante tener en cuenta el impulso dado al proceso a partir de los Acuerdos de Bonn, alcanzados en diciembre de ese mismo año 2001. Porque gracias a esa iniciativa los líderes afganos comprometidos con la todavía balbuceante transición política adquieren un elevado protagonismo. Un protagonismo que ha ido creciendo a lo largo del tiempo. Pero no están solos: lo hacen contando con el apoyo institucional y económico de la sociedad internacional. De ese impulso surgen, en buena medida, las instituciones políticas que hoy en día están operativas. Sin embargo, el proceso no ha estado exento de dificultades. Podemos destacar los siguientes hitos:

- Creación de una autoridad interina para liderar el proceso de transición. Se trataba de un órgano colegiado, pero su liderazgo correspondió a Hamid Karzai desde el día 22 de diciembre de 2001. Más adelante, una asamblea tradicional (Loya Jirga) celebrada en junio de 2002 nombró a Karzai presidente interino de Afganistán, a la espera de la celebración de elecciones presidenciales.
- Redacción y aprobación de una constitución, proceso que culminó en enero de 2004. Se trata de un texto inspirado en la carta magna de 1964. El diseño institucional derivado incluye un sistema presidencialista con mandatos de cinco años; un Parlamento bicameral (de elección indirecta en el caso de la cámara alta), así como un sistema electoral proporcional basado en circunscripciones provinciales y dotado de cuotas específicas —con sus respectivas reservas de escaños en la cámara baja— en beneficio tanto del grupo nómada koochi como de las mujeres. Se trata de una Constitución que ampara los derechos individuales, así como los derechos de las minorías étnicas como tales mediante el reconocimiento de dos lenguas cooficiales en todo el Estado (pastún y dari), complementado con un amplio reconocimiento de otras lenguas cooficiales en las diversas provincias afganas.
- Celebración de las primeras elecciones presidenciales, en octubre de 2004, a raíz de las cuales Karzai fue confirmado en su cargo. Pueden ser consideradas como un éxito, habida cuenta de que participó más del 70% de la población inscrita en los censos. Por su lado, Karzai obtuvo una victoria inapelable, al conseguir el 55% de los sufragios en primera vuelta, lo que hizo innecesaria la segunda. Aunque en la jornada electoral hubo violencia, puede afirmarse que fue menor de lo esperable, y sumó 25 muertos en todo el territorio del país. A ello contribuyó decisivamente el despliegue de las fuerzas internacionales.
- Celebración de las primeras elecciones legislativas, en septiembre de 2005. Hubo que sortear diversos obstáculos, como la inexistencia

de partidos políticos, que trajo consigo una inusitada proliferación de candidatos que se presentaban a título individual. Tampoco ayuda el analfabetismo, que sigue afectando a buena parte de la población y que llegó a ser un grave inconveniente a la hora de identificar a los candidatos y sus propuestas. Asimismo, como quiera que esos candidatos se postulaban sin apoyo de partidos, el dinero empleado por cada uno de ellos en la campaña electoral difirió mucho, lo que marcó un sesgo enorme entre candidatos ricos y candidatos pobres. Un dato importante: gracias a estas elecciones muchos señores de la guerra, enriquecidos en los años precedentes, lograron actas de diputados. Otro dato importante: un año después del éxito de las elecciones presidenciales, la participación descendió de forma significativa (estuvo en la frontera del 50%). Pudo influir la creciente presión ejercida por los talibanes. De hecho, durante la campaña fueron asesinados hasta siete candidatos, aunque los atentados fueron muchos más. Lo que sería una prueba más de la progresiva tendencia a recuperar su poder tras el *shock* inicial producido por la intervención internacional.

- Las segundas elecciones presidenciales se celebraron en agosto de 2009. Karzai fue reelegido. Aunque no alcanzó por poco la mayoría requerida en primera ronda (obtuvo el 49,6% de los votos) el candidato que debería haber concurrido a la segunda votación (Abdullah Abdullah, con el 30,5% en primera votación) optó por no presentarse, alegando fraude generalizado en el proceso electoral. No era una queja arbitraria, ya que la sospecha fue compartida (y divulgada) por Kai Eide, a la sazón el máximo responsable de la ONU en Afganistán, y por Philippe Morillon, que estaba al frente de los observadores de la Unión Europea. Llama la atención, por ejemplo, que en cinco años la población inscrita para votar pasara oficialmente de 12 a 17 millones de ciudadanos. En realidad, es probable que una parte del incremento se deba a votantes ficticios que finalmente incrementan artificialmente los resultados tanto de Karzai como de participación, maquillando de ese modo el proceso. Con todo, la participación siguió cayendo hasta situarse alrededor del 38%. Por lo demás, a lo largo de la jornada electoral se registraron, al menos, medio centenar de muertos. También hay que tener en cuenta que en las jornadas anteriores se incrementó la media de atentados (se pasó de 32 diarios a 48 diarios).
- Esta tónica se ha mantenido en las elecciones legislativas de septiembre de 2010. Con menos del 40% de participación, con crecientes presiones de los talibanes —que impidieron la apertura de un millar de colegios electorales—, con mucha violencia en las calles —que en esta ocasión incluyó el secuestro y ulterior asesinato de varios miembros de la Comisión Electoral Independiente—, con acusaciones generalizadas de fraude y, para redondear el esperpento,

un retraso inaudito en la proclamación de los resultados oficiales..., ya que se demoró nada menos que dos meses. Todo lo cual ha contribuido a erosionar el crédito que parecía haberse conseguido tras las primeras elecciones democráticas, celebradas en el año 2004. Mientras que, con la mirada puesta en 2014, diversos analistas apuntan que esta tendencia puede mantenerse o incluso empeorar³.

- El proceso ha estado jalonado por la implementación de un ambicioso programa de desarme, desmovilización y reintegración, así como por varios programas que siguen la lógica del *statebuilding*. En este contexto, ha habido un reparto de tareas (o de liderazgos) que ha implicado a varios Estados de la sociedad internacional. Japón recibió el encargo de velar por el desarme de los integrantes de las Fuerzas Armadas afganas bajo el régimen talibán⁴, mientras que Estados Unidos debía liderar la creación de las nuevas Fuerzas Armadas llamadas a sustituirlas; Alemania recibió el encargo de preparar las nuevas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad e Italia el de generar un sistema judicial de nueva planta; el Reino Unido, por su parte, asumía la tarea de enfrentar la producción y el tráfico de drogas en suelo afgano. Pero la lista de donantes es mucho más extensa⁵.
- En general, se trata de una historia bastante conocida, motivo por el cual en este momento no entraré en más detalles. Pero este análisis se plantea hasta qué punto se ha logrado cubrir esa parte del plan que consistía en construir o reconstruir un Estado, con sus instituciones y con unos mínimos de paz y de consenso que permitan la convivencia social. Por lo tanto, no puede ser ajeno a los hechos hasta aquí referidos, con sus luces y sombras. Más bien se trata de buscar explicaciones a una situación anómala. Por eso, en adelante se van a poner sobre la mesa los principales déficits de la sociedad afgana adoptando un enfoque conceptual que, lejos de dar nada por sentado, desnude la cruda realidad de ese país, empezando por sus cimientos.

³ International Crisis Group: «Afghanistan: The Long, Hard Road to the 2014 Transition», en *Asia Report*, núm. 236, 2012.

⁴ Con todo lo que ello implica: en los informes de seguimiento del proceso de desarme, desmovilización y reintegración se suele decir de ellas que se trataba, simplemente, de un conjunto de facciones armadas organizadas bajo los auspicios del Ministerio de Defensa de la época (DAHL, Peter: «From Soldier to Civilian: Disarmament, Demobilisation and Reintegration in Afghanistan», en *DIIS Report*, núm. 7, 2006, p. 15).

⁵ Por ejemplo, Canadá hizo una aportación económica significativa (11% del total) para financiar el programa de desarme, desmovilización y reintegración que lideraba Japón (aportó un 65% del total). Un programa para el que los Estados Unidos aportaron un 6% del dinero requerido (véase *Afghanistan's New Beginnings Programme*, en <http://www.undpanbp.org>).

Diagnóstico y herramientas de análisis

La construcción del Estado

Afganistán suele ser referido como un caso prototípico de Estado fallido. El problema no es reciente, en la medida en que la dificultad para construir tal estructura de poder ha acompañado al país desde sus orígenes, en 1747. Debido a esa servidumbre las etapas de estabilidad han sido la excepción más que la regla⁶. Las razones de ello son variadas, pero no extrañas a lo que ha sucedido y aún sucede en otras latitudes: diversidad étnica, lingüística y religiosa mal canalizada por el Estado; choque de lógicas rurales y tradicionales contra la aparición de una élite urbana modernizadora; debilidad intrínseca de los engranajes de poder en manos de la corte kabulí, a la que no es ajena la carencia de medios; pobreza recurrente de buena parte de la población, agravada por la permanente conflictividad; injerencia de potencias extranjeras deseosas de utilizar Afganistán en beneficio de sus propias agendas... El problema radica en que, cuando hablamos de Afganistán, con mucha frecuencia esas causas han confluído en el espacio y en el tiempo, generando coyunturas explosivas. Se trata de un tema que ha generado bastante literatura a lo largo de la última década⁷. A nuestros efectos conviene no perder de vista lo recordado en este párrafo, porque todos los comentarios posteriores tienen que ver con las dificultades generadas por este escenario.

Paradójicamente, construir un Estado es algo que parece estar al alcance de cualquiera. Al menos, esta es la sugerencia que aflora por inercia si contemplamos un mapa del mundo: no hay territorio alguno que no esté integrado en un Estado. Lo cual puede generar una sensación de futilidad cuando se analiza este tema. Parece algo demasiado evidente como para prestarle atención en sede académica. Pero nada está más lejos de la realidad. Nada lo está incluso si partiésemos de un concepto hipotrófico de Estado⁸, ya que históricamente hablando muchos Estados surgieron

⁶ El mandato de Zahir Shah (1933-1973) fue la etapa de mayor estabilidad, aunque también terminó mal. Antes y después del mismo la situación fue tan conflictiva que en muchos momentos se puede hablar de guerra civil.

⁷ La literatura es prolífica. Lo más destacable son las aportaciones de textos como los de Ahmed Rashid, entre los cuales son especialmente interesantes, a nuestros efectos, *Taliban* (Yale University Press, 2000 [2ª ed. en 2010]) y *Descent into chaos* (Viking, Nueva York, 2008). Pero también son muy relevantes obras como las de Peter Marsden, *Los talibanes. Guerra y religión en Afganistán* (Grijalbo, Barcelona, 2002), o Michael Griffin, *El movimiento talibán en Afganistán. Cosecha de tempestades* (Catarata, Madrid, 2001).

⁸ Tilly alude a estos, en principio, como «organizaciones con poder coercitivo que son diferentes a los grupos de familia o parentesco» (TILLY, Charles: *Coerción, capital y los Estados europeos*. Alianza Universidad, Madrid, 1992, p. 20). Este sería un concepto que opera a contrario, a fin de distinguir la forma de poder representada por el Estado de otras formas sociales, con lo que tiene la virtud de que muestra el carácter contingente del Estado (no ha existido siempre ni en todas partes). Aunque el desarrollo posterior

y se mantuvieron en precario y algunos de ellos ni siquiera reclamaron para sí una especial distinción respecto a otras formas de poder de índole preestatal (tribal, feudal, etc.)⁹. Esa es la auténtica realidad. Pero lo cierto es que en las últimas décadas nos hemos vuelto a preocupar por lo que está pasando en el seno de unos cuantos de esos Estados. Porque están bajo sospecha de no estar cumpliendo, ni siquiera, con los requisitos mínimos indispensables exigibles a este tipo de organización política.

¿Cuáles son, entonces, esos mínimos? Para establecerlos, Max Weber, un clásico entre clásicos, recoge y adapta la vieja intuición hobbesiana: lo definitorio es la capacidad del Estado para sostener el monopolio del uso legítimo de la fuerza física. Merece la pena que reproduzcamos la cita literal:

El Estado moderno es una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima y que, a este fin, ha reunido todos los medios materiales en manos de su dirigente y ha expropiado a todos los funcionarios estamentales¹⁰ que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas¹¹.

En efecto, un Estado puede desarrollar otras funciones (o no), pero no puede dejar de desempeñar la que constituye su carta de naturaleza. Si no alcanza esos mínimos estamos, pues, ante un Estado fallido. Llama la atención la alusión a la pugna del Estado por formalizar ese monopolio (*de iure*), pero, sobre todo, por lograr que sea operativo (*de facto*). Algo que es de rabiosa actualidad en el caso afgano. Pensemos en el órdago que han planteado y que todavía siguen planteando los señores de la guerra, las milicias, los clanes definidos por razones étnicas, los traficantes de drogas o los propios talibanes en sus diferentes facciones, por citar a los actores armados no estatales más relevantes. Es evidente que Afganistán no supera el rasero weberiano. Dicho lo cual..., ¿por qué razón? ¿Acaso no se ha intentado en diversas ocasiones a lo largo de la historia?

Se ha intentado, desde luego. Pero se ha logrado pocas veces y siempre en precario. No ha habido continuidad. Para comprender los motivos conviene analizar la otra cara de la misma moneda. En efecto, la intuición de Weber puede ser desarrollada en positivo. Es decir, otra forma de definir el Estado pasa por reconstruir el tejido indispensable para hacer valer la doble pretensión a la que acabamos de aludir, normativa y empírica.

que hace Tilly en este mismo libro delata la conveniencia de ser algo más incisivos al respecto.

⁹ Véase, en esta línea, MANN, Michael: *The Sources of Social Power*. Cambridge University Press, Nueva York, 1986, vol. I, p. 11.

¹⁰ Aquí el acento debe ponerse en lo «estamental», ya que Weber se refiere a los señores feudales o a los miembros de la nobleza.

¹¹ WEBER, Max. *El político y el científico*. Alianza Editorial, Madrid, 1997 [1919], p. 92.

Dicho con otras palabras, podemos advertir el modo en que un proyecto político deviene Estado:

*El Estado es una organización política [...] que, en ejercicio de su soberanía, reclama para sí el monopolio de la violencia legítima [...], cubriendo esos objetivos mediante la especialización y subsiguiente integración de una parte de la población en una Administración pública —civil y militar— profesional y permanente*¹².

Pues bien, Afganistán nunca ha logrado (hasta la fecha) desarrollar de modo adecuado su músculo burocrático, ya sea en su vertiente civil o en la militar¹³. Ese es el déficit y ese es, en definitiva, el reto: extender el brazo del Estado más allá de Kabul, hacia los confines del territorio, aquende sus fronteras. Y hacerlo de una manera efectiva, no meramente retórica. Lo demás son palabras vanas. Si no se logra reclutar y formar los cuadros necesarios entre su población, así como dotarlos con los medios necesarios para desarrollar sus funciones, no hay Estado que valga. Sin duda, se han hecho avances en el último decenio. Cuestión diferente es si, dada la situación de desmantelamiento del Estado de la que se partía, ese trabajo va a ser suficiente. Sin ánimo de ser exhaustivos, podemos recordar someramente algunos de los flecos detectados en esta etapa y que ahora pueden pesar mucho:

- A lo largo de los últimos lustros se ha venido produciendo lo que algunos han definido como *lack of intellectual capital*¹⁴. Su causa no es otra que el éxodo de unos cinco millones de ciudadanos, muchos de ellos residentes en urbes como Kabul, con estudios y con buenas capacidades profesionales: médicos, profesores, técnicos, ingenieros y, de hecho, gente que ya desempeñaba cargos como funcionario público en sus diferentes niveles. En esta línea, algunos expertos echan de menos el capital humano atesorado al final de la época de Zahir Shah o, incluso, en la época de la dominación soviética¹⁵. Básicamente por-

¹² BAQUÉS, Josep. «El Estado», en CAMINAL, M.: *Manual de ciencia política*. Tecnos, Madrid, 2006, p. 48.

¹³ Visto en clave histórica, los analistas coinciden en señalar que uno de los escasos momentos en los que se estuvo cerca de ello fue durante el mandato de Abd-el-Rahman (1880-1901), también conocido como el «emir de hierro». Sobre todo debido a su esfuerzo en crear una Hacienda Pública, que es el fundamento de todo lo demás (FITZGERALD, Paul, y GOULD, Elizabeth: *Afghanistan's Untold History*. City Light Books, San Francisco, 2009, p. 50). Pero también debido a lo que se refiere a cuestiones tan básicas como la homologación de uniformes, armamento y logística. Ahora bien, no podemos pasar por alto que Abd-el-Rahman estuvo zurciendo un país, *manu militari*, y que, tras su muerte, Afganistán volvió a caer en la guerra civil y el virtual desmantelamiento de sus instituciones.

¹⁴ TARNOFF, Curt: *Afghanistan: U.S. Foreign Assistance*. Congressional Research Service, Washington DC, 2010, p. 15.

¹⁵ MURRAY, Tonita: «Security Reform in Afghanistan, 2002-2011: An Overview of a Flawed Process», en *International Studies*, vol. 48, núm. 1, 2011, pp. 46 y 61.

que se trata del substrato indispensable para crear esa burocracia civil y militar que, a fuer de ser un ingrediente *sine qua non* del Estado, acaba formando parte de su propia definición.

- Los programas de desarme incentivados por el Gobierno de Karzai con apoyo internacional han tenido un éxito no menospreciable, aunque limitado. De hecho, no han impedido que muchos antiguos miembros de las milicias locales sigan poseyendo armas. Algunos de ellos forman parte de las compañías de seguridad privadas de ámbito «nacional» de nuevo cuño. Sin embargo, se sospecha que se trata de un parapeto que les permite eludir la normativa de desarme al dotarlos de una pátina de legalidad¹⁶.
- El esfuerzo a la hora de sentar las bases de unas Fuerzas Armadas (Afghan National Army, ANA) así como de unas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (Afghan National Police, ANP) había logrado instruir y armar a unos 170.000 militares y a unos 157.000 policías en 2011. Tanto es así que la cifra deseada de 350.000 miembros de las ANSF (Afghan National Security Forces, concepto que incluye el ANA y la ANP) ya se habría alcanzado en este año 2013. Todo bien, pues, cifras abstractas en mano. Sin embargo, esto tiene varios claroscuros difíciles de obviar que van desde las dudas (razonables) acerca de que este esfuerzo pueda mantenerse a largo plazo, a medida que descienda la ayuda económica internacional¹⁷ —lo cual no es una cuestión menor cuando hablamos de un Estado del que se presupone la soberanía—, hasta la existencia de informes oficiales que plantean dudas (también fundadas) acerca del nivel de eficacia real de estas unidades¹⁸. A lo cual hay que añadir los consabidos problemas de infiltración en el ANA¹⁹, así como los de corrupción que, aunque en Afganistán operan por doquier con la consiguiente merma de confianza en las instituciones de ese incipiente Estado, son especialmente preocupantes por su reiteración en el seno de la ANP. Falta de confianza y corrupción

¹⁶ De hecho, Karzai se ha propuesto eliminar esta práctica a través del Decreto 62, que debería haberse aplicado a finales del año 2010, pero que, aun estando vigente, continúa sin desplegar plenamente sus efectos.

¹⁷ LABORIE, Mario: *Afganistán: fortalezas y debilidades de una transición en marcha*. Documento de Análisis del IIEE, núm. 17, 2013, p. 7.

¹⁸ Pensemos, sin ir más lejos, en las evaluaciones planteadas con estándares OTAN en las que las ratios alcanzadas tanto por unidades del ANA como de la ANP dejaban mucho que desear, especialmente cuando se planteaban operaciones sin apoyo directo de otros Estados. Véase MURRAY, Tonita: *Op. cit.*, p. 56.

¹⁹ Con 58 militares occidentales y algunos más afganos asesinados por miembros de las ANSF entre 2007 y 2011. Para un balance provisional de estos problemas y una exposición de las diversas teorías explicativas puede consultarse RUIZ, Javier María: «Afganistán 2014: el día después», en *Revista Ejército*, núm. 856 (julio/agosto), 2012, pp. 14-22.

son, en definitiva, dos de los principales problemas del sector público afgano con los que se debe lidiar.

- En Afganistán no se ha resuelto de un modo adecuado la distribución de competencias entre las principales instituciones del Estado. Dejando al margen el característico equilibrio de poder entre el presidente y el Parlamento, existen graves problemas de práctica política cotidiana en un tema tan central como es la aplicación de la Constitución. Se trata, como ocurre con otras cartas magnas, de una norma abstracta y un tanto ambigua. Esto puede ser entendido como una virtud (en la medida en que permite que florezcan proyectos políticos diferentes entre sí), pero solo si está claro qué órgano es competente para ejercer la interpretación de la Constitución y, llegado el caso, el control de constitucionalidad. Pues bien, en Afganistán el Tribunal Supremo hace suya dicha función, de acuerdo con lo previsto en el artículo 121 de la Constitución. Pero, a su vez, la Wolesi Jirga (Cámara Baja) viene reclamando esta competencia en beneficio de la Comisión Constitucional Independiente, prevista en el artículo 157 de la Constitución²⁰. A su vez, estos dilemas repercuten en otros órganos cuya competencia refiere directamente a la monitorización del proceso electoral (singularmente, la Comisión Electoral Independiente). Mientras que la dinámica afgana, lejos de resolver el problema con altura de miras pensando precisamente en el delicado momento por el que discurre esta experiencia de reconstrucción del Estado, ha provocado una excesiva politización de estas instituciones, llamadas a jugar un papel más arbitral²¹. En este análisis no podemos entrar en algunos de estos detalles cuyo tratamiento requiere de un enfoque más jurídico que politológico. Sin embargo, conviene tener en cuenta esta circunstancia, ya que denota la presencia de algunos flecos —no menores— que sí están ligados al diseño constitucional propiamente dicho y que tampoco contribuyen a resolver los problemas de fondo aquí tratados.

Las aporías de la nación afgana

Hablar de Afganistán como si fuese una nación puede ser un recurso literario o puede ser, directamente, un sofisma. O quizá se trate, tan solo,

²⁰ Esta crisis institucional ha enfrentado a Karzai con la Cámara Baja, debido a que esta ni siquiera ha aceptado todos los nombres propuestos por el primero a fin de cubrir los cargos de dicha Comisión Constitucional, lo que ha dado pie a una situación insostenible (International Crisis Group: *Op. cit.*, pp. i-ii). Sin embargo, el problema de fondo radica en que la tendencia de cada uno de los tres pilares del Estado a invadir las competencias de los demás pone en riesgo el concepto mismo de división de poderes.

²¹ WORDEN, Scott, y SINHA, Sylvania. «Constitutional Interpretation and the Continuing Crisis in Afghanistan», en *United States Institute of Peace*, núm. 113 (noviembre), 2011, p. 3.

de una de esas inercias lingüísticas debido a las cuales la idea de nación se convierte en un aséptico cajón de sastre que lo engulle casi todo pero que, por esa misma razón, no explica casi nada. Lo cierto es que la sociedad afgana difícilmente se adapta a los conceptos de nación usualmente empleados en el ámbito de la ciencia política. En otro lugar he discutido este extremo más extensamente con resultados poco halagüeños para nuestro objeto de estudio, aunque dejando la puerta abierta a un futuro mejor²².

Se sabe que, en sus orígenes, los términos *afgano* y *pastún* eran intercambiables²³. Eso aporta claridad al debate. Sin embargo, transcurridos más de dos siglos, algunos expertos se vuelven a preguntar, de modo delatador: «¿Qué es ser afgano?»²⁴. Entonces, la pregunta pertinente es... ¿qué ha ocurrido en el íterin? Expuesto de modo resumido, ocurre que la rápida expansión inicial llevada a cabo bajo impulso *pastún* durrani a partir de 1747 provocó que los padres de ese proyecto de Estado-nación entraran en contacto con minorías no tan minoritarias (*tayikas*, *hazaras* y *uzbekas*, entre otras, que sí tenían menor peso demográfico) que, a su vez, residían en sus propias tierras. A partir de ese momento, el carácter marcadamente multiétnico del moderno Afganistán impide (técnicamente hablando) que pueda ser considerado como una nación-*Volkgeist*, mientras que la dinámica de enfrentamientos armados inacabables, en no pocas ocasiones fundamentados o al menos apoyados en esas mismas divergencias étnicas (*lato sensu* consideradas) complica la posibilidad de ver Afganistán como una nación cívica o política à la Renan, o como alguna de las hibridaciones posteriores creadas a partir de esos dos modelos básicos, en las cuales el factor subjetivo (basado en la conciencia nacional o en la voluntad de formar parte de un proyecto político determinado) siempre resulta clave.

Por lo tanto, esta primera imagen de Afganistán como (presunta) nación es, de hecho, un tanto metafórica. Es útil, desde luego, para vislumbrar en qué situación se halla ese territorio. También es útil para cotejar sus circunstancias con las de otros casos similares. El baremo nacional es, pues, una vara de medir que no conviene menospreciar a efectos analíticos. Pero cabe otra lectura, que hago mía, en el sentido de que sociedades como la afgana quizá se hallen todavía en un estadio prenatal. Es decir, quizá ocurre que aún no se han dado el tipo de estímulos que en otras latitudes (Europa incluida) provocaron la aparición de naciones en

²² BAQUÉS, Josep: *¿Quo vadis, Afganistán?* Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2010.

²³ Véase, por ejemplo, EWANS, Martin: *Afghanistan: A Short History of its People and Politics*. Harper, Nueva York y Londres, 2002, p. 4; HARRISON, Selig S: «Pastunistán: un desafío para Pakistán y Afganistán», en *ARI*, núm. 38, 2008, p. 4; y RASHID, Ahmed: *Descenso al caos*. Empúries, 2009, p. 10.

²⁴ GRIFFIN, Michael: *Op. cit.*, p. 96.

la acepción moderna del término. Si esta lectura es la correcta, Afganistán no es una nación, sencillamente, porque (aún) no puede serlo.

La explicación radica en que una sociedad de base tribal y con niveles de urbanización o de alfabetización tan limitados como los ahí existentes carece de la complejidad y de la madurez suficiente para afrontar seriamente este debate. Simplemente, sus mecanismos de legitimación social son de otra índole, todavía basados en la familia o, si se prefiere, en los clanes. Y, quizá, hasta en relaciones de vasallaje más o menos adaptadas a cada zona. A partir de esa constatación, que esos clanes tengan un anclaje en lo étnico sería condición necesaria (según cuál sea el modelo de nación pergeñado), pero no suficiente para alcanzar estatus nacional. De hecho, la prueba de la inexistencia de esas lealtades nacionales pasaría por la gran fragmentación visible entre grupos y subgrupos teóricamente pertenecientes a una misma comunidad.

Claro que el carácter hipotéticamente nacional de Afganistán no solo se halla erosionado *desde abajo*, esto es, a partir de la lógica de fragmentación originada por la fuerte idiosincrasia tribal. También lo está *desde arriba*. Esta vez a partir del peso del islam o, si se prefiere, de la *umma*. En efecto, podemos comenzar admitiendo que no faltan expertos que consideran que la única posibilidad de unir a las gentes de ese país (*país*: palabra politológicamente aséptica que empleo intencionadamente como comodín) es mediante la apelación a lo único que los une: la religión. Ni siquiera una religión cualquiera en tiempos de paz, sino una religión militante, inquieta y celosa de lograr la unidad de los fieles contra quienes la entorpecen. Ese sería un proyecto político viable que, dada su naturaleza y aspiraciones, podría ensamblar las diversas sensibilidades tribales²⁵.

Quizá sea cierto. Pero no parece tarea fácil. No solo en clave empírica, en la que el reto es de por sí enorme atendiendo a la presencia (en Afganistán también) del típico dilema en el eje sunita-chiita, que en el caso que nos ocupa ha situado a los hazara en una posición de histórica debilidad frente al resto. Ni siquiera es evidente en clave conceptual. En realidad, discutir el aspecto conceptual me parece interesante. Porque tampoco faltan quienes apuntan que la posibilidad de recrear la *umma* como nación es una entelequia *per se*. La *umma* sería, más bien, la negación de la nación (o de las naciones) al quedar subyugadas a un proyecto en el que las diferencias (en las que se basan las naciones) son, en el mejor de los casos, irrelevantes y, en el peor, un obstáculo por derribar²⁶.

²⁵ Véase, en esta línea, ROY, Olivier: *Islam and Resistance in Afghanistan*. Cambridge University Press, 1986, p. 30.

²⁶ Entre los expertos que enfatizan este rol en el islam, poco dado a componendas que frenen una unidad transnacional, podemos leer a ARNÁLDEZ, Roger: «El dogma del islam», en BALTA, Paul (ed.): *Islam: civilización y sociedades*. Siglo XXI, Madrid, 1994, pp. 15-26.

En todo caso, nos acojamos a la versión que nos acojamos, el diagnóstico final no difiere mucho. Es poco favorable a la percepción de Afganistán como nación. Los afganos solo han actuado juntos cuando han tenido que enfrentarse a invasores que han actuado de modo involuntario a modo de «federadores externos». Esto, en verdad, podía haber sido el embrión de una nación de estirpe renaniana. Conviene tenerlo en cuenta (volveremos sobre ello en la parte final de este análisis). El problema estriba, por un lado, en que incluso en esas tesituras los diversos grupos y subgrupos han mantenido líneas diferentes, dando la sensación de que sus alianzas eran más tácticas que estratégicas y más basadas en la mera conveniencia coyuntural que en un auténtico sentimiento transversal. Por otro lado, el problema también estriba en que una vez disueltas esas alianzas han surgido enfrentamientos intestinos y hasta guerras civiles, incluyendo en este balance de manera especialmente relevante la que sucedió a la retirada de las tropas soviéticas en 1989 y a la defección del Gobierno de Najibullah en 1992 y que, sin solución de continuidad, dio paso a la llegada de los talibanes a Kabul (1996) y al mantenimiento de la resistencia de lo que quedaba de la Alianza del Norte hasta el inicio de la vigente intervención internacional (2001).

La cuestión de la cultura política

Cuando los investigadores analizan el caso de sociedades como la afgana, con frecuencia se centran en las cuestiones relativas a la construcción del Estado y, con un poco de suerte y de perspectiva, en la construcción de la nación. Eso está bien. Pero conviene añadir una tercera pata en el análisis. Una de corte más sociológico, aunque ya ampliamente trabajada por los clásicos de la ciencia política. Me refiero a la cuestión de la cultura política o, si se prefiere, a la cuestión de las «orientaciones subjetivas hacia» las instituciones. Y, en particular —porque de eso se trata en casos como el que estamos analizando—, me refiero a la cuestión de las orientaciones subjetivas hacia la democracia misma. Esta tarea fue desempeñada de modo exitoso por dos de los principales adalides de la modernización de la politología, proceso acaecido a partir de los años 60 del siglo XX: Gabriel Almond y Sydney Verba. Sus tesis, recogidas en su obra más divulgada²⁷, siguen gozando de una reconocida autoridad.

Se trata de un enfoque que, a decir de algunos de sus exégetas, estaría destinado a desechar «las soluciones políticas demasiado ingenuamente planteadas»²⁸ o, lo que es lo mismo, en este caso, aquellas soluciones que creen poderse basar en recetas abstractas planteadas a golpe de

²⁷ ALMOND, Gabriel, y VERBA, Sydney: *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*. Fundación Foessa, Madrid, 1970 [1963].

²⁸ JIMÉNEZ BLANCO, José: *Presentación*, en ALMOND, Gabriel, y VERBA, Sydney: *Op. cit.*, p. 7.

reforma legal o constitucional. Craso error. Asimismo, se trata de un enfoque que parte de una premisa elemental, esto es, que «las culturas políticas pueden ser congruentes o no con las estructuras del sistema político»²⁹. Cabe añadir que en este marco teórico las orientaciones hacia la democracia constituyen la variable dependiente, mientras que las independientes refieren a las diversas estructuras y procesos sociales que habilitan (o no) esa afección hacia las instituciones participativas. Por lo tanto, lejos de dar nada por supuesto, habrá que ver hasta qué punto una sociedad determinada es receptiva —o no lo es— a los procesos de democratización de sus instituciones y, en el caso de que ese proceso ya esté en marcha, hasta qué punto tiene —o no, y siempre al margen de los deseos del político de turno— expectativas razonables de éxito.

En nuestro caso, como quiera que hablar de democracia es también hablar de una forma de Estado (y, en su caso, implica hablar también de la nación dentro de la cual esa democracia pretende ser desplegada), los marcos teóricos de cultura política apuntados en este epígrafe no solo no son ajenos a los que se han expuesto hasta este momento, sino que, en última instancia, pueden contribuir a reforzar las herramientas de análisis necesarias para una mejor comprensión del caso afgano, también en clave estatonacional.

Antes de abordar el caso afgano conviene recordar que los estudios de caso realizados en el contexto de las investigaciones previas demuestran la presencia de amplias diferencias entre diversos Estados. Podría decirse que cada sociedad es un mundo. Esas discrepancias tienen mucho que ver con las trayectorias definidas por cada historia (estatal, nacional o, simplemente, social). Ahora bien, aunque el trabajo de campo descubra que no existe un único modelo, se puede decir que existen unas pautas o itinerarios que sí son generalizables por doquier. Aunque eso pueda hacerse, como casi siempre en estas lides, siendo conscientes de que estamos ante tipos ideales weberianos. Ni menos, ni más.

¿Cuáles son esas pautas? Lo más frecuente es que toda cultura política surja a modo de una cultura meramente «parroquial» (en la práctica, tribal). Y lo más frecuente es que, al cabo de un dilatado proceso histórico, esa misma cultura acabe convirtiéndose en una cultura política «participante» (que, a grandes trazos, podemos tildar de democrática). A su vez, lo normal —empíricamente hablando— es que entre ambos formatos las sociedades de referencia transiten por una cultura política «de súbdito» (vinculada a alguna etapa más o menos autoritaria).

Dicho de forma sumaria, los Estados occidentales más avanzados, aquellos de los cuales se suele decir que gozan de unas sólidas bases democráticas, son precisamente los que ya han alcanzado el tercer estadio de

²⁹ ALMOND, Gabriel, y VERBA, Sydney: *Op. cit.*, p. 37.

esa evolución³⁰. Sin embargo, en este punto el más grave error reside en mirar con ojos occidentales a las sociedades que todavía no han afianzado esos estándares. Algo, por lo demás, demasiado frecuente incluso en círculos de expertos. Porque eso implica presuponer que ya poseen los mimbres que las habilitarían para vivir con naturalidad y provecho en un escenario plenamente democrático. Lo cual conlleva otros valores, no tan fáciles de cultivar: respeto al otro —o incluso la adopción de un criterio más inclusivo que evite la constante mención «al otro»—³¹; tolerancia ideológica y religiosa; desarrollo de habilidades empáticas³², o, en fin, la presencia de orientaciones plurivalORIZADORAS que pueden llegar a fomentar lealtades mixtas³³.

Sin embargo, ¿qué ocurre en realidad en las muchas sociedades de hoy —como de ayer— esparcidas por el planeta? Para empezar, ocurre que sus orientaciones hacia las instituciones políticas en general y hacia la democracia en particular no son «participativas» en el sentido técnico de la palabra aquí empleado. Son, más bien, «parroquiales» o, a lo sumo, son propias de una cultura política «de súbdito». De hecho, si analizamos el contenido de estos conceptos, no sería raro que en su exposición se descubrieran algunas de las características que venimos considerando típicamente afganas. Y, si la palabra *afgano* resulta demasiado ambiciosa o indeterminada, al menos podríamos decir que se trata de rasgos típicamente pastunes, tayikos, hazaras o uzbekos. Veámoslos sucintamente.

³⁰ Cuando se alcanzan esos estándares (pero no antes) Almond y Verba aducen que estamos en presencia de una auténtica «cultura cívica».

³¹ Esta lógica, recientemente recuperada por autores vinculados al cosmopolitismo, como Ulrich Beck, tiene cierta alcurnia en la ciencia política contemporánea. Pensemos en las reflexiones de Lasswell al respecto, especialmente cuando alude, por una parte, a que la «personalidad democrática» se basa en el valor del respeto hacia los demás como condición de posibilidad de unas relaciones interpersonales saludables y, por otra parte, apunta que los derechos de los demás deben ser entendidos como derechos vinculados a una dignidad «humana» (véase LASSWELL, Harold D.: *Power and Personality*. Greenwood Press, Westport, 1976 [1948], pp. 118 y 151, respectivamente).

³² La alusión a la necesidad de la empatía como prerrequisito tiene una larga tradición, pero en tiempos recientes ha sido recuperada por Habermas en sus condiciones ideales de diálogo, definiéndola como la «preocupación por la suerte de nuestros vecinos», a fuer de consistir en la capacidad para comprender su postura (véase HABERMAS, Jürgen: *Moral Consciousness and Communicative Action*, Institute of Technology, Cambridge [Massachusetts], 1999 [1983], p. 182).

³³ La relación intrínseca entre la democracia y la existencia de un marco de pluralismo que abrace desde los medios de comunicación social —con presencia de fuentes alternativas de información, sobre todo privadas— hasta la debida consideración y respeto hacia las diversas opciones es enfatizada por autores como Dahl y se ha convertido en uno de los axiomas fundamentales de la escuela pluralista (véase DAHL, Robert A.: *Polyarchy. Participation and Opposition*. Yale University Press, 1971).

- En una cultura política parroquial, los protagonistas son las «comunidades locales autónomas»³⁴, en las cuales el líder tribal o jefe de clan ostenta diversos roles (políticos, religiosos y económicos) con escasa o nula separación entre sí. Otra característica de estas sociedades es que carecen de una estructura burocrática (civil o militar), mientras que, de existir algún poder estatal que formalmente las incluya, la relación de estas comunidades con esa autoridad suele ser escasa. Tanto es así que, aunque reconocen la existencia de ese régimen político central, lo más usual es que su percepción del mismo sea «confusa y oscura»³⁵ y que de ahí no se deduzcan sentimientos positivos ni tampoco ninguna tendencia a regular sus relaciones o a estrechar lazos.
- En una cultura política de súbdito ya se da, por definición, cierta madurez de las instituciones políticas centrales, lo cual incluye una incipiente diferenciación de roles públicos y privados, la aparición de una administración pública y otras señales que invitan a pensar en la sostenibilidad a largo plazo de algo que pueda llamarse Estado. Sin embargo, en estos casos la relación de los individuos con las autoridades es puramente pasiva. Eso ocurre aunque se den formas limitadas de competencia por el poder (quizá incluso electorales). Lo que puede parecer más curioso ante una mirada occidental o, simplemente, desde la óptica de una teoría política normativa, es que en estos supuestos la gente ni siquiera reconoce especial legitimidad a las instituciones por el hecho de ser más abiertas, políticamente inclusivas (con respecto a las minorías, por ejemplo) o más participativas. Eso no es lo fundamental. Lo que explica la presencia de una nada desdeñable resistencia social (no solo de las élites, por lo tanto) ante hipotéticos procesos de avance democrático³⁶. Por lo tanto, en este segundo escenario cabe la posibilidad de que la cultura política esté madura para «soportar» un Estado, pero no para «sostener» una democracia.
- En cambio, en una cultura política participante la población ya adopta un sentimiento positivo hacia las instituciones políticas, así como un rol activo en relación con los procesos de adopción de decisiones generados o avalados por el Estado. Unas instituciones que entran de lleno en la lógica del respeto (y la protección) de los derechos de los ciudadanos (ya no meros súbditos) que asumen como *conditio sine qua non* la especialización de funciones, la división de poderes, etc., hasta el punto de que muchas de estas prácticas terminan siendo

³⁴ Esta noción procede de Coleman (véase COLEMAN, James: *The Politics of the developing areas*. Princeton University Press, 1960, p. 254).

³⁵ ALMOND, Gabriel y VERBA, Sydney: *Op. cit.*, p. 35.

³⁶ *Ibidem*, pp. 35-36.

vistas como un fin en sí mismo, fuente de legitimidad y, por ende, digno de ser protegido con independencia de otras consideraciones de índole utilitaria (estado de la economía, eficacia de las políticas públicas, etc.).

En este sentido, los trabajos de campo encargados de recoger el estado de opinión entre la población afgana todavía están, en buena medida, por hacer, y los ya elaborados presentan déficits difíciles de solventar³⁷. Sin embargo, debido a las circunstancias acaecidas en los últimos lustros, Afganistán ya no es la gran desconocida: la realidad con la que podemos trabajar (y con la que habrá que seguir trabajando) tiende a conciliarse más cómodamente con los dos primeros escenarios aquí recogidos que con el tercero. En diferentes dosis, es verdad, en función de sobre qué zona y sobre qué colectivo estemos hablando.

Por ejemplo, el tipo de cultura política de la elite kabulí presenta bastantes diferencias con la que poseen los hazara de las zonas montañosas del centro de Afganistán. Asimismo, los jóvenes pastún adinerados de la capital cuya adolescencia ha sido cómoda gracias a los avances del Gobierno de Karzai, que van de compras al muy occidentalizado centro comercial Gulbahar —o quizá al Roshan Plaza— para adquirir ropas y calzado procedente de Turquía (dejando de lado los modestos artículos chinos) y que no quieren ni oír hablar de la posibilidad de una regresión antidemocrática de manos de (por ejemplo) los talibanes nada tienen que ver con los iletrados agricultores de zonas inhóspitas que a duras penas pueden comer y a los que el debate en torno a la democracia les queda, simplemente, demasiado lejos. Como tampoco guardan mucho parecido los colectivos urbanitas de los grupos tayikos y uzbekos (ya sean heratis o mazaríes) —cambiando las tornas, para que se pueda apreciar que aquí se cruzan temas urbano-agrarios y temas étnicos dando pie a una compleja matriz— con los miembros de esas tribus pastunes de las provincias del sur afgano que todavía hoy convierten el mantenimiento de ciertos códigos de honor y de ciertas tradiciones ancestrales en la piedra filosofal de sus vidas. Incluso por encima de las normas emanadas de parlamentos democráticos, si se da la circunstancia. En cualquier caso, si se pretende que Afganistán sea de una vez por todas algo más que «Kabul y sus alrededores», la verdad es que se trata de un escenario poco halagüeño una vez explorada su idiosincrasia en términos de cultura política democrática.

³⁷ Hay que tener en cuenta la tremenda dificultad para trabajar con muestras representativas cuando un porcentaje elevadísimo de la población es analfabeta, cuando se halla dispersa por un territorio en el que brillan por su ausencia las facilidades para la comunicación y cuando ni siquiera los censos empleados para obtener las muestras son fiables. A ello hay que añadir que las encuestas suelen hacerse en pastún o en dari.

Una brújula para Afganistán... en medio de la niebla

Caminos hacia la construcción del Estado: guerra y fiscalidad

De lo dicho hasta ahora se desprende que la situación de Afganistán no llama al optimismo. En el fondo, me he limitado a codificar lo que muchos intuimos a partir de la mera observación de los hechos o, quizá, con apoyo de algunos conocimientos básicos de historia (no solo afgana). Pero no todo son malas noticias. Aunque solo sea porque se ha trabajado mucho en los últimos doce años. Ahora bien, ¿acaso la situación afgana no es tan compleja que hace objetivamente imposible cualquier tentativa de construcción de un Estado, con buenos cimientos, capaz de sustentarse ante las tormentas que están por llegar? La respuesta es negativa. Y la razón de la respuesta estriba en que algunos de los Estados hoy considerados más avanzados y prestigiosos del mundo han surgido de experiencias similares a la afgana. Conviene que profundicemos en este punto.

La lectura de Charles Tilly nos puede ayudar. Sobre todo en lo que respecta al problema inicial y central (esta vez coinciden ambas cosas) de todo proceso de *statebuilding* que no es otro que la consolidación de las estructuras administrativas civiles y militares (Hacienda Pública y Fuerzas Armadas, además de, en su caso³⁸, fuerzas de seguridad de naturaleza civil) capaces de sustentar el resto del edificio (obras públicas e infraestructuras, sanidad, educación, quizá —con el tiempo— pensiones y demás subsidios, etc.). Más adelante, aprovechando otros epígrafes de este análisis, plantearé más cosas relacionadas con este punto. Pero conviene comenzar por lo más elemental.

A decir de Tilly, los procesos de creación de Estados allí donde han tenido mayor éxito relativo (en Europa) vienen jalonados por distintas fases, a saber:

- Una primera etapa, que da en llamar *fase de patrimonialismo*, en la que en realidad ni siquiera existen unas Fuerzas Armadas en cuanto tales. Las tareas de defensa del territorio todavía corresponden a señores feudales, a nobles o a milicias locales que, por su propia naturaleza, siguen gozando de bastante autonomía, ya que, en el fondo, esas huestes constituían ejércitos privados³⁹. El poder central podía pagar algún emolumento a esas tropas que a duras penas controlaba y que ni entrenaba ni encuadraba en unidades regulares. Pero solo de forma esporádica. Además, se trataba de poco dinero, porque

³⁸ Lo planteo así porque, históricamente hablando, la diferenciación entre Fuerzas Armadas y fuerzas de seguridad de naturaleza civil es bastante reciente. Lo cual significa que, si tomamos como referente algún caso histórico, estas figuras no siempre están deslindadas.

³⁹ REINHARD, Wolfgang: *Las elites del poder y la construcción del Estado*. Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 22.

este tipo de solución va de la mano de una escasa capacidad recaudatoria del poder central. Una de las razones de ello radica en que incluso hacia el final de esta fase quienes lideraban ese poder central competían con una pléyade de duques o sultanes como captadores de rentas o de impuestos⁴⁰. Tanto es así que, en puridad de conceptos, aún estaríamos ante un Estado *in fieri* que difícilmente puede ser considerado como tal (se asemeja mucho a los Estados fallidos de nuestros días). En Europa, este proceso se dio entre los siglos X y XI y el siglo XV, según los casos.

- En una segunda fase, llamada *fase de mediación*, los Estados ya son capaces de contratar mercenarios a los que dan órdenes (en vez de tener que discutir constantemente con ellos, como ocurría en el escenario anterior). Pero el Estado es tan débil e incipiente que tampoco alcanza a realizar los pagos a través de sus propias oficinas. Lo normal es que dependa de préstamos privados o de capitalistas independientes. Incluso a través de mecanismos oficiosos, de discutible continuidad en el tiempo. En realidad, no puede darse por segura la fidelidad de esos contratistas. De modo que en muchas ocasiones se llega a componendas que, con la mirada actual, parecen inconcebibles⁴¹. En Europa esta fase abarcaría del siglo XV al siglo XVIII, aproximadamente. Aunque esta estructura de poder ya posee la apariencia de un Estado, el carácter precario de la vinculación del poder central y de sus agentes armados contribuye a imaginarlo como un Estado no maduro o potencialmente fallido.
- En una tercera fase, conocida como *fase de nacionalización*, el Estado alcanza la plenitud. Sobre todo gracias a la potenciación de su fiscalidad: ya sea porque gestiona una base imponible más amplia, ya sea porque se da una mejora sustancial de las instituciones recaudatorias, aspecto que incluye un incremento exponencial de los funcionarios públicos dedicados a este fin⁴². La consecuencia más importante de ello es la creación de unas Fuerzas Armadas regulares, con sus academias y con sus acuartelamientos permanentes; la reglamentación de sus plantillas; la homologación de uniformes, de armamento/municiones y de cadenas logísticas; el incremento cuantitativo y cualitativo de sus arsenales, etc.

⁴⁰ TILLY, Charles: *Op. cit.*, p. 72.

⁴¹ Un caso emblemático de esta etapa de transición es la cooptación del corsario Francis Drake como almirante por parte la Royal Navy, en la segunda mitad del siglo XVI.

⁴² TILLY, Charles: *Op. cit.*, p. 152, y REINHARD, Wolfgang: *Op. cit.*, p. 29. Estos autores coinciden al señalar que esta expansión tributaria es la clave y que no se alcanza, en el mejor de los casos, hasta finales del siglo XVIII. La fase de nacionalización no tiene sentido, pues, sin este salto cualitativo.

Hay que tener en cuenta que los principales Estados europeos habrían abrazado esta lógica no antes del siglo XVIII, mientras que el proceso habría culminado con éxito bien entrado el siglo XIX⁴³. Es evidente que cuando trasladamos este itinerario a la construcción de Estados en otras latitudes pueden cambiar algunos ingredientes (por ejemplo, los nobles pueden ser sustituidos por líderes tribales). Pero la dinámica es pareja: en todos los casos se trata de terminar con el «remanente feudal» propio de las sociedades preestatales⁴⁴. También es cierto que los plazos pueden variar. Máxime si esos nuevos candidatos a engrosar la lista de Estados gozan del apoyo de los homónimos que ya han alcanzado la meta final. Esa es una ventaja para países como Afganistán a día de hoy.

Así que a nuestros efectos es importante preguntarnos dónde está Afganistán o, lo que es lo mismo, cuánto camino le queda por recorrer hasta su consolidación como un Estado funcional. A primera vista se halla en plena fase de nacionalización. Al menos, a tenor del esfuerzo realizado en los últimos años para desarmar milicias mientras se procedía a encuadrar y entrenar a los miembros de unas nuevas Fuerzas Armadas y de policía. Ahora bien, esta primera impresión puede ser exagerada. Por una parte, no está nada claro que la tarea de desmovilización haya reducido a cifras soportables las armas puestas a disposición de individuos y grupos deseosos de emplear la violencia como mecanismo de desestabilización política. Solo hay que ver la capacidad de las diversas facciones talibanes, algunas de las cuales ya están implicadas en procesos de negociación para dirimir el futuro de ese Estado... fallido. Aunque también habría que preguntarse por los arsenales controlados por los señores de la guerra «aliados» de los Estados Unidos y, quizá, hasta del Gobierno de Kabul (ya veremos qué nos depara el futuro). Porque eso nos retrotrae a la primera fase de las que Tilly pone sobre la mesa.

Lo más probable es que, pese a todo, estemos inmersos en la segunda fase. Lo demás serían, respectivamente, meras reminiscencias de la primera y anticipos de la anhelada tercera etapa. Porque, aunque no se puede negar el trabajo desempeñado para poner en pie el ANA, la verdad es que su talón de Aquiles es el otro pilar comentado por Tilly y que, en ocasiones, es omitido: ¿con qué Hacienda Pública se va a sostener en el tiempo el esfuerzo ya iniciado? ¿La solución pasa por confiar indefectible y permanentemente en los donantes extranjeros? ¿Cuánto tardarán en cansarse esos donantes una vez que la presencia física de sus tropas en suelo afgano disminuya o, simplemente, pase a ser explicada en los

⁴³ Véase TILLY, Charles: *Op. cit.*, p. 58. Tilly añade una cuarta fase, conocida como fase de especialización, pero para discutir el punto en el que se encuentra Afganistán, las tres primeras son suficientemente ilustrativas.

⁴⁴ BENDIX, Reinhard: *Estado nacional y ciudadanía*. Amorrortu, Buenos Aires, 1964, pp. 44-45. En Europa esto no se logra plenamente hasta el siglo XIX, con lógicas oscilaciones entre los diversos Estados.

libros de historia? La permanencia de ese déficit —que yo calificaría de estructural, con lo que eso conlleva— es, en sí misma, una razón de peso para evitar las alegrías en lo que concierne a la ubicación del caso afgano en el marco teórico de Tilly.

Ese es el problema. Ahora bien, ¿qué nos dicen las lecciones de Tilly? Lo más interesante de su tesis es que invierte la relación causa-efecto al uso. Y que lo hace no ya como *desiderata*, sino avalándolo con datos empíricos. La conclusión a la que llega Tilly es que la existencia de conflictos internos y externos a los que responder fue el acicate que provocó la creación y la potenciación de las respectivas Haciendas Públicas, a fin de obtener recursos para financiar el esfuerzo bélico. O, dicho con otras palabras, que la creación de unas Fuerzas Armadas dignas de tal nombre está en el origen de todo Estado. Y aún el verbo *estar* puede ser inexacto si de lo que se trata es de reflejar con precisión lo que Tilly trata de decirnos. Quizá sea más correcto reconocer que las Fuerzas Armadas *son* el embrión del Estado, su quintaesencia y su razón de ser. En sus propias palabras, cualquier Estado sería, en su génesis, el «producto secundario de los esfuerzos del gobernante por adquirir los medios para la guerra»⁴⁵. Pero eso requiere, por una parte, una política desinhibida en esa dirección⁴⁶ y, por otra parte, la confluencia de otros factores. De esa confluencia es de lo que tenemos que hablar en los epígrafes siguientes de este análisis.

Economía, mercados y naciones

Acabamos de afirmar que el esfuerzo por crear una Fuerza Armada está, históricamente hablando, en la base de la construcción de cualquier Estado. Y que eso suele funcionar. Tanto es así que ese factor podría ser considerado como la variable independiente de más peso en esa génesis y es más, que la construcción del otro pilar (indispensable) que es la Administración civil (léase: en primer lugar, una Hacienda Pública eficaz) suele ser su subproducto, aunque luego se convierta en un ingredien-

⁴⁵ TILLY, Charles: *Op. cit.*, p. 37. Los ejemplos al uso son muchos y no precisamente de Estados periféricos: en el Reino Unido el primer impuesto sobre la renta de las personas físicas se estableció en 1799, con motivo de potenciar el esfuerzo bélico en las guerras napoleónicas. Entonces, no es casualidad que fuera suprimido en 1815. Pero este tipo de inercias, una vez consolidadas, son difícilmente reversibles. De modo que en años posteriores se estableció dicho tributo de un modo definitivo (*ibidem*, p. 158). Algo similar sucedió en Prusia, ya que la primera Administración fiscal surgió a modo de agencia del Comisariado Especial para la Guerra (*ibidem*, p. 113).

⁴⁶ La mejor noticia, en este sentido, es el hecho de que ya sean muchas las operaciones llevadas a cabo por las ANSF, aunque con auxilio de las fuerzas de la ISAF. La tendencia de estos últimos dos o tres años puede contribuir a mejorar tanto la eficacia como la imagen de las tropas locales. Pero aún quedan dudas acerca de lo que pueda ocurrir a medida que las unidades del ANA y la ANP pierdan ese referente.

te *sine qua non* para que todo el engranaje sea eficaz. Ahora bien, dicho esto, conviene hablar de economía. Conviene porque esa fiscalidad debería crecer sobre suelo abonado. De lo contrario, su utilidad será escasa. Pero no solo conviene por eso...

De lo que se trata ahora es no tanto de especular acerca de qué inversiones se deben realizar o de qué cultivos se deben adoptar (o readoptar) en los valles y demás zonas fértiles de Afganistán. O de qué hacer con el opio. O de qué estímulos deben aplicarse para fomentar qué tipo de industria en Afganistán. Eso daría, en sí mismo considerado, para otro trabajo de estas dimensiones. En todo caso, hay cosas perentorias, por ejemplo, una adecuada potenciación de las infraestructuras de transportes y comunicaciones, que en Afganistán todavía dejan mucho que desear. Pero también el fomento de actividades que no estén vinculadas tan solo al sector primario de la economía, sino que avancen hacia el secundario y, en su momento, hacia el terciario. Pero, al apuntar eso, no estoy pensando solo (ni principalmente) en clave económica.

Eso es importante en la medida que las economías que se basan exclusivamente en la agricultura tienen más dificultades para fomentar la aparición de mercados amplios. Es más, suelen desarrollar tendencias autárquicas que, llegado el caso, pueden conformarse con un espacio limitado a unos pocos valles o provincias. Ni que decir tiene que ese tipo de tendencias son el peor enemigo de un proceso de *statebuilding*, pero también de un proceso paralelo de *nationbuilding*, que pretenda tomar como referente lo que hoy se conoce como Afganistán. Esa es la clave de la cuestión.

Dicho lo cual, a nuestros efectos lo decisivo es entender que si lo apuntado hasta aquí es importante a nivel, digamos, táctico —en la medida en que reporta más beneficios a corto plazo, ya que da empleo y dinamiza las relaciones comerciales entre diferentes zonas del país—, lo es aún más a nivel estratégico. Dicho con otras palabras, lo más rentable *en clave política* es crear un auténtico mercado afgano. Entonces, nos corresponde razonar de qué modo el mercado, el Estado y la posible construcción de una nación afgana se interrelacionan y se retroalimentan.

Los argumentos son varios. Tras el primer impulso logrado a través de ese esfuerzo por mejorar las comunicaciones y la red de transportes suele ocurrir que la existencia de un mercado incipiente contribuye al crecimiento del Estado, debido a que los diversos agentes económicos que en él interactúan reclaman más pronto que tarde la supresión de aranceles internos, peajes o tasas. Lo reivindican —esto es importante en el caso que nos ocupa— con independencia de sus rasgos físicos, de su credo o de su lengua. Simplemente, lo hacen porque eso es lo más funcional para la satisfacción de sus intereses (que indefectiblemente

pasan por el incremento de sus transacciones)⁴⁷. Por lo tanto, un mercado unificado coadyuva a la construcción del Estado, entre otras cosas porque lo legitima, en la medida que sus gentes reclaman su actividad normativa. Y después reclaman la presencia de los agentes llamados a hacerla cumplir. Por eso las fronteras de uno y otro tienden a coincidir. Sobre todo a largo plazo.

Además, la existencia de un mercado unificado posee otros efectos multiplicadores que si se saben administrar políticamente no solo constituyen la base del Estado, sino que también pueden llegar a constituir la base de la nación. De una nación que todavía no existe o, al menos, que no es necesario que exista en ese primer momento. Veámoslo con más detalle.

Un mercado único, con una conexión suficiente entre los diversos polos de atracción económica, constituye un acicate para la movilidad social. En un país cuyas gentes hablan diversas lenguas o poseen diversos códigos éticos, garantizar el éxito de esa movilidad requiere asimismo de ciertos niveles de estandarización cultural. Lo importante es que esas gentes puedan llegar a aceptar de buen grado dicha homologación (y no como una mera imposición del Estado *in fieri*). Y eso solo puede lograrse si lo que trae consigo es una promesa de progreso económico y hasta de crecimiento profesional y personal. Lo cual contiene un fuerte incentivo popular para que el Estado promueva este plan de homogeneización desde el sistema educativo público. Un sistema educativo al que la gente deseará adherirse si realmente lo pueden vincular a ese incremento de la cantidad y de la calidad de sus oportunidades vitales.

Tilly apunta que está en condiciones de demostrar que las primeras escuelas públicas surgen como una consecuencia más de la querencia de los Estados incipientes por disponer de una buena cantera de futuros soldados (en una época en la que todavía se desconocía el concepto de academia militar)⁴⁸. Es posible. Y hasta probable. Pero no se trata de la única explicación al uso. Las explicaciones pluricausales cotizan al alza en ciencias sociales. Así, autores como Gellner admiten que el origen de la enseñanza pública está en la tentativa de los Estados por formar un determinado tipo de ciudadano. Sin embargo, advierten que la principal motivación no era la de formar un ejército de soldados —eso podía ser colateral—, sino más bien forjar un «ejército de trabajadores» constituido por centenares de miles de personas que, tras pasar por esa experiencia formativa, llegarían a disponer de diversas habilidades (objetivas) y aptitudes (subjetivas) para poder beneficiarse de ese mercado en ciernes⁴⁹.

⁴⁷ POLANYI, Karl: *La gran transformación*. Ediciones La Piqueta, Madrid, 1989, pp. 116-117.

⁴⁸ TILLY, Charles: *Op. cit.*, p. 164.

⁴⁹ GELLNER, Ernest: *Naciones y nacionalismo*. Alianza Universidad, Madrid, 1988, pp. 44-45.

Entre esas habilidades objetivas cabe destacar la alfabetización, que se convierte en algo conveniente para incorporarse a las cadenas productivas de las nuevas industrias e indispensable para lograr trabajos cualificados en esas nuevas oportunidades de empleo o para asimilar procedimientos complejos o para leer manuales de instrucciones o para estar activo en ese mismo mercado, en busca de cada vez mejores opciones. Claro que, como quiera que se trata de gentes poco acostumbradas al estudio, y la solución a los problemas de movilidad en ese mercado unificado apremia, lo lógico es que esa enseñanza se imparta en una única de las diversas lenguas existentes en ese Estado *in fieri*.

De esta forma, las personas pertenecientes a las minorías etnolingüísticas que puedan cohabitar en ese territorio poseen un estímulo nada desdeñable para aprender (y quizá hasta para hacer suya) una lengua —y una idiosincrasia— que, al menos en principio, les era extraña. No estamos hablando de meras hipótesis. Históricamente, este proceso se ha repetido con bastante éxito⁵⁰. En estas tesisuras «las poblaciones analfabetas y semidepauperadas que se han visto arrastradas desde sus antiguos guetos culturales rurales [...] suspiran por incorporarse a alguna de las plataformas culturales que poseen un Estado propio, con la subsiguiente promesa de una ciudadanía cultural plena, acceso a la enseñanza elemental, a un empleo y demás»⁵¹. Entonces, las comunidades locales con especificidades logran superar su introversión para abrazar una realidad más compleja. No por patriotismo (todavía es pronto para eso). Pero tampoco por sometimiento.

Tampoco podemos olvidarnos de las aptitudes subjetivas para la incorporación a ese mercado. Porque la gente que haya pasado por esta suerte de cedazo educativo se hallará en mucha mejor disposición para abandonar sus antiguas tierras e incorporarse al nuevo proyecto económico-político colectivo (estamos viendo que ambas realidades son indisolubles en la práctica, sin perjuicio de que a efectos analíticos puedan ser tomadas por separado) e incluso para dar ese paso con cierta comodidad⁵². En todo

⁵⁰ Este proceso se ha dado en casi todos los Estados-nación europeos desde hace siglos. Pero, para entenderlo en clave actual, cabe pensar en lo que está sucediendo con la lengua inglesa en la actualidad y, en particular, en el modo en que está entrando en las casas de gentes que nunca la han tenido como lengua materna.

⁵¹ GELLNER, Ernest: *Op. cit.*, p. 67.

⁵² Las dos cosas son importantes. El proyecto históricamente fallido de Estado-nación afgano ha pasado por fases de gran intensidad en la labor del Estado por homologar lenguas y costumbres. Pero... ¿qué ofrecía a cambio? Por ejemplo, ya hemos hablado de las campañas de expansión y consolidación territorial *manu militari* lideradas por Abd-el-Rahman. Salen a colación por el hecho de ser las más «exitosas». Sin embargo, difícilmente podían ser parte de un proyecto coherente de construcción de ninguna nación afgana, habida cuenta de que los integrantes de algunas de esas minorías (uzbekas, hazaras, nuristani) eran objeto de un gran desprecio social (que comenzaba

caso, la línea argumental propuesta nos invita a pensar en el proceso de *statebuilding* como algo más deseado que forzado.

¿Tienen especificidades las sociedades islámicas? Por supuesto. La más importante de ellas, en cuanto a este epígrafe, estriba en que esas sociedades mantienen la tendencia a una lectura del Corán basada en intermediarios (mulás, en el caso de Afganistán). Lo cual no favorece la alfabetización (¿para qué?) a no ser que los incentivos económicos de los que venimos hablando sean realmente muy fuertes o muy evidentes. Pero, además, este modelo de conservación y de transmisión de valores deja en manos de élites susceptibles de estar poco avenidas con la modernización económica (y con lo que suele conllevar en términos de cambio de modelo social) o poco preparadas para asumir la pérdida de control de esas comunidades locales, a las que consideran como propias. Razón de más, pues, para tener en mente ese objetivo de creación de mercados y de potenciación de esa educación transversal⁵³. Más allá, me refiero, de las cifras y de los cálculos econométricos que, como puede apreciarse, pueden ser condición necesaria, pero en ningún caso suficiente, de la viabilidad de proyectos tan ambiciosos como lo son los que pergeñan la construcción de Estados.

Claro que, a cambio del despliegue de este esfuerzo, las élites del Estado también estarían forjando al unísono un conjunto de ciudadanos que podrían llegar a ser la materia prima perfecta no solo para vivificar ese mercado único, sino también para crear una auténtica nación, con las ventajas que ello implica en términos de cohesión social. Probablemente sin ser muy conscientes de ese enorme potencial, al menos en primera instancia. De eso somos conscientes hoy en día, tras haber acumulado y procesado mucha experiencia histórica en diversas latitudes. ¿De qué manera acontece este hecho?

El papel del nacionalismo

Cuando aludimos a las naciones, Gellner apunta una tesis que puede parecer contraintuitiva. De ahí su valor. A su entender, las naciones tampoco han existido siempre (ya sabíamos que este carácter contingente era, como mínimo, predicado de los Estados) y tampoco son fruto de la espontaneidad. Esa imagen sería poco menos que mitológica y, por ende, impropia de una visión científica de las cosas. En ese sentido, las naciones no serían entes tan «naturales» como pretenden los seguidores de la teoría *Volkgeist*. Las naciones se construyen. En ese sentido, tienen algo

en la Corte misma) y de obstáculos a la promoción profesional que en la práctica les impedían competir en igualdad de condiciones con el *establishment* pastún de Kabul.

⁵³ No es casual, por ello, que los talibanes se esfuercen en sabotear el nuevo modelo educativo afgano, provocando en no pocos casos el cierre de escuelas.

de «artificial». Probablemente la intuición inicial al respecto provenga de Karl Deutsch quien, antes que Gellner, ya puso sobre la mesa la idea de que las naciones no estaban al principio de ningún camino, sino al final del mismo, y que para levantarlas eran indispensables varios pasos en los que los ingredientes económicos, los relativos a la movilidad social y los educativos resultaban fundamentales⁵⁴. Ahora bien, si esto es así..., ¿cómo, cuándo y por qué surgen las naciones?

Antes que nada, merece la pena recordar que se discute que Afganistán sea una nación. O, incluso, que algunos ya no discuten que no lo sea. Esto ya se ha apuntado en la primera parte de este análisis. Ahora bien, ante la pregunta de si aún puede serlo, teorías como las de Deutsch y Gellner nos invitan a pensar que sí. Por eso merece la pena insistir en la pregunta que cerraba el párrafo anterior: ¿cómo, cuándo y por qué surgen las naciones? De acuerdo con esta teoría, las naciones no preceden a los Estados, sino que son sus hijas. Siempre y cuando los Estados hagan bien los deberes, se entiende. Y aquí los niveles de éxito o de fracaso son variables, en función de los casos.

Todavía más, entre los Estados y las naciones debe mediar una herramienta sin cuya participación las naciones nunca verían la luz. Esa herramienta no es otra que el nacionalismo. Nótese bien, porque la tesis no está exenta de cierta sutileza: «El nacionalismo engendra las naciones, no a la inversa»⁵⁵. Sin embargo, el nacionalismo no es algo arbitrario. Existen márgenes de maniobra, claro. Pero eso no significa que se pueda improvisar desde la nada o que se pueda actuar arbitrariamente. Básicamente, porque no es verdad que el nacionalismo se dedique a homogeneizar culturas, lenguas, costumbres y festividades de modo arbitrario. Eso es demasiado simplista. En puridad de conceptos, el nacionalismo no es otra cosa que la traslación al discurso político de la homogeneidad cultural previamente conseguida por el Estado en su afán de alfabetizar a sus ciudadanos para de ese modo poner en pie el «ejército de trabajadores» o el de «futuros soldados» a los que antes se ha hecho referencia⁵⁶.

Consecuentemente, ya habíamos visto que el Estado surge para cohesionar un mercado incipiente. Ahora podemos añadir que las naciones surgen como una deriva del proceso de construcción del Estado; surgen cuando ese Estado ha procedido a estandarizar la lengua (y otros hábitos)⁵⁷ de sus ciudadanos a través del sistema educativo público; y surgen

⁵⁴ DEUTSCH, Karl: *Nationalism and Social Communication —An Inquiry into the Foundation of Nationality*. MIT Press, Cambridge (Massachusetts) y Londres, 1969, p. 188.

⁵⁵ GELLNER, Ernest: *Op. cit.*, p. 80.

⁵⁶ *Ibidem*, pp. 59-60.

⁵⁷ Véase ANDERSON, Benedict: *Imagined Communities: Reflections on the origin and spread of Nationalism*. NLB, Londres, 1983, p. 39. Anderson alude simbólicamente a la «ceremonia de abrir el periódico» como parte de ese proceso de *nation-building*. Evidentemente, se asume que habrá varios rotativos. El *quid* de la cuestión es que, una vez

de la mano del nacionalismo, para así cerrar el círculo y blindar ideológicamente ese proyecto político, abrazando de modo transversal a gentes de diversos territorios, lenguas, religiones y clases sociales a fin de que el nuevo Estado resulte más fácil de gestionar. O, simplemente, a fin de que sea viable a largo plazo.

Que en Afganistán hayan proliferado las guerras con invasores, así como las rencillas internas, puede que sea un obstáculo para la construcción de la hipotética nación afgana. Decir eso es lo más fácil. Pero puede que no lo sea. Claro que ni siquiera es preciso acudir a autores contemporáneos para resolver este entuerto. En realidad, uno de los autores que suelen ser considerados como los padres del nacionalismo, Ernst Renan, ya dejó dicho que las naciones suelen forjarse a partir del recuerdo de un sufrimiento común:

... haber sufrido, disfrutado y esperado juntos; he aquí lo que vale más que aduanas comunes y fronteras conforme a ideas estratégicas: he aquí lo que se comprende a pesar de la diversidad de raza y de lengua. Decía hace un momento: «haber sufrido juntos»; sí, el sufrimiento en común une más que la alegría. En punto a recuerdos nacionales, los duelos valen más que los triunfos, pues imponen deberes, ordenan el esfuerzo en común⁵⁸.

En ese sentido, como quiera que los afganos han soportado la presencia de varios Imperios y potencias en suelo propio (con mejores o peores intenciones, pues ese es otro debate), se trata de un substrato digno de ser tomado en consideración en el momento de recrear un relato común. Como ya se ha comentado en la primera parte de este análisis, los enemigos exteriores podrían hacer las veces de «federadores externos» para conseguir de ese modo una mayor cohesión social interna. Pero esta medida, por sí misma, se ha demostrado insuficiente. Necesaria, dada la situación de partida, pero todavía insuficiente. Porque esa alianza a *contrario* se ha desvanecido cuando esos enemigos externos lo han hecho también. De ahí la importancia de que el pergeñado relato común dé un paso más e incorpore en ese sistema educativo público los elementos necesarios para que los diferentes grupos étnicos afganos se comprendan a sí mismos como parte de una única realidad.

Porque el proceso descrito por Deutsch, por Gellner o hasta por otros autores como Anderson puede ser doloroso si no se toman medidas. La experiencia histórica lo demuestra. Ellos lo advierten cuando incluyen

que la población está alfabetizada, su sentimiento de pertenencia se ve reforzado por el hecho de que todos los miembros de esa comunidad se abren al (resto del) mundo, a diario, en una lectura que habla de los mismos líderes políticos, instituciones y problemas en la misma lengua.

⁵⁸ RENAN, Ernst: *¿Qué es una nación? Cartas a Strauss*. Alianza Editorial, Madrid, 1987 [1882], p. 83.

en sus discursos, más allá de las promesas de bienestar económico, las resistencias (en ocasiones violentas) de individuos cuya cultura no es la elegida para vehicular el proyecto estatonacional en ciernes⁵⁹. O cuando admiten que, tras algunos años de éxito, es posible que surjan nacionalismos periféricos (con vocación de representar a esas minorías étnicas no favorecidas por la elección de la «lengua del mercado») que traten de crear sus propias estructuras de Estado, su propio sistema educativo, su propio relato común y, al final, su propia nación, una vez que el bienestar económico inicial ya haya sido logrado⁶⁰. Así las cosas, si de verdad se desea construir una nación, habría que dar un paso más allá del modelo apuntado, que, al fin y al cabo, contiene un importante ingrediente funcionalista (muy evidente en el caso de Gellner). Porque el establecimiento de una «lengua para el mercado» y su potenciación no debería entenderse como parte de un juego de suma cero tendente a destruir las demás culturas. Cuando el Estado ha dado esa sensación, el proceso se ha truncado. Cuando ha sido receptivo en ese equilibrio cultural, el proceso ha dado sus mejores dividendos⁶¹.

En este sentido, Afganistán tiene una oportunidad de oro. Lo cual no significa que este proceso sea sencillo. Ni mucho menos que haya garantías de que salga bien. Solo significa que no todo está perdido. A su vez, nada es aleatorio. Los constreñimientos estructurales están ahí, pero aún queda la parte de la política correspondiente al rol de las instituciones. Todo dependerá de los ítems que se han puesto sobre la mesa: a) mercado único, con un incremento de la atención hacia el sector secundario; b) sistema escolar público eficaz, capaz de crear estándares —lingüísticos, culturales— compartidos por los potenciales beneficiarios de ese mercado; y c) desarrollo de un relato común —también trasladable a partir de ese sistema educativo— útil a efectos de cohesionar ideológicamente a esa amalgama de gentes. Pero debería ser un relato abierto a la comprensión y el respeto del conjunto de las etnias, lenguas e idiosincrasias del país.

⁵⁹ DEUTSCH, Karl: «Nation-building and National Development: some issues for political research», en DEUTSCH, Karl, y FOLZ, W. J. (eds.). *Nation-building*. Atherton Press, Nueva York, 1966, p. 7.

⁶⁰ GELLNER, Ernst: *Op. cit.*, pp. 87-88. Gellner comenta el peso que puede llegar a tener el remanente cultural de las minorías dotadas de lenguas vernáculas si en alguna ocasión, en pleno desarrollo económico, esos grupos detectan algo semejante a un agravio y consideran responsables de ello a las élites que impulsaron la creación de ese Estado-nación, sostenido por una «lengua de mercado» diferente de la de dichas minorías.

⁶¹ Deutsch recuerda, por ejemplo, que el exitoso proyecto de asimilación escocés a la lengua inglesa en plena revolución industrial no fue incompatible con la creación de nuevas iglesias católicas en la ciudad de Glasgow en las que las ceremonias se desarrollaban en gaélico, para comodidad de los obreros de primera generación procedentes del norte de Escocia (DEUTSCH, Karl: *Nationalism...*, p. 137).

¿Está Afganistán preparado para una democracia?

Ya hemos señalado que la cultura política afgana no ayuda. La cultura «participante», en los términos en los que la definen Almond y Verba, no está consolidada. Sin embargo, no todo son malas noticias. Ni siquiera en este ámbito. La experiencia histórica demuestra que no suelen darse juegos de suma cero o, dicho en positivo, que la presencia de ingredientes propios de las culturas «parroquial» y de «súbdito» suelen convivir con ingredientes propios de la cultura «participante». Dicho con otras palabras: sería un grave error pretender que en Afganistán haya que anular las dos primeras etapas que jalonan el camino hacia una cultura cívica/democrática a fin de consolidar su dimensión participante. El proyecto democrático no exige tanto como eso.

En realidad, hasta en las sociedades más avanzadas desde el punto de vista democrático es usual que se mantengan firmes núcleos de votantes con un enorme apego a la tradición, ya sea por convicciones fuertemente arraigadas basadas en valores, ya sea por opciones políticas más coyunturales (basadas, en ocasiones, en el cálculo racional). De hecho, también es posible que existan núcleos de votantes (sobre todo entre la población anciana) que ni siquiera ha tenido la «oportunidad de aprender» y asimilar otras opciones. Pero no podemos descartar la hipótesis de que, habiendo gozado de dicha oportunidad, se mantengan en sus trece. ¿Es eso fatal para la democracia? Si la presencia de estos sectores de la población fuese una amenaza para la democracia, no habría ningún país democrático. Ese no es, por ende, el problema.

El problema lo es de dosis y de ritmos. El modo en que se está llevando a cabo este proceso adaptativo en suelo afgano incluye una transición sociológica forzada por las circunstancias. El final puede ser positivo, pero la estrategia —o la necesidad— de quemar etapas siempre conlleva contraindicaciones. Como ya hemos visto, en Afganistán el dilema no se plantea tanto en las zonas urbanas, donde esa transición lleva años forjándose, no sin dificultades. Se plantea, sobre todo, en las zonas rurales. Máxime en las dominadas por los pastunes, aunque es perceptible en zonas dominadas por uzbekos y hazaras.

Desde el punto de vista empírico, las situaciones en las que se pasa de una cultura política básicamente tribal o de clanes («parroquial») a una cultura política «participante» tienen una ventaja y un inconveniente. La primera radica en el hecho de que la cultura «parroquial» contiene la semilla de la participación democrática (pese a que la suya sea una democracia más directa, basada en los consejos tribales u otros órganos similares y con menos intermediarios que la nuestra). Tanto es así que la intromisión de una dosis excesiva de cultura de «súbdito» en la historia de un país determinado siempre ha dificultado la ulterior transición hacia

la cultura democrática⁶². El inconveniente es que allí donde se ha pretendido pasar directamente del primer al tercer estadio el resultado viene obstaculizado por la falta de legitimidad de las instituciones centrales y, en función de ese dato, suele terminar en fracaso o, como dicen los principales expertos, los pequeños avances suelen verse «amenazados por la fragmentación parroquial», de modo que sus instituciones «se balancean como acróbatas en la cuerda floja, inclinándose peligrosamente unas veces hacia el autoritarismo y otras hacia la democracia»⁶³.

Pero no se trata de volver atrás (en buena medida, la monarquía de Zahir Shah estaba llamada a desempeñar el papel de mediación entre las etapas «parroquial» y «participante» en el caso afgano). La cuestión que ahora se plantea se refiere a qué hacer, dada la tesitura actual. La única vía plausible para evitar el desapego (que suele ser mutuo) entre esa realidad «parroquial» y la realidad estatal (o estatonacional) pasa por convencer a los líderes de las viejas estructuras tribales acerca de que el nuevo modelo no solo las respeta en su idiosincrasia (eso deviene fundamental), sino que, a fuer de ello, es capaz de ofrecerles nuevos canales de representación política a través de los cuales pueden hacer llegar su voz y su voto a los principales resortes de poder del Estado-nación *in fieri*. Ya sea mediante la forja de auténticos partidos políticos, ya sea como grupos de interés. De esta manera, en vez de apostar por la derrota (conceptual) entre alguna de las dos legitimidades inherentes al modelo descrito, se debería seguir la senda de la potenciación de las lealtades múltiples. Y en eso el sistema educativo también está llamado a jugar un papel fundamental.

Conclusiones

En las conclusiones pretendo no llevar a cabo el típico ejercicio consistente en recopilar y trasladar a las páginas finales del análisis algunas de las cosas ya comentadas en los epígrafes precedentes. Prefiero aprovechar la ocasión para desarrollar unas reflexiones finales que van más allá de aprobar o de criticar tal o cuál política pública concreta. Aunque la recta comprensión de su alcance requiera, al menos, una lectura transversal de lo dicho en este mismo análisis con anterioridad.

Del proceso seguido en Afganistán se infieren varias cuestiones relevantes. Entre ellas, que este tipo de procesos generan dilemas de solución difícil, si no imposible. Por ejemplo, algunos expertos insisten en que el liderazgo internacional y la presencia de funcionarios extranjeros dificultan la construcción del Estado-nación. Entre otras cosas, porque, por más que se actúe de buena fe y se intente una opción neutral, es evidente

⁶² ALOMND, Gabriel, y VERBA, Sydney: *Op. cit.*, p. 42.

⁶³ *Ibidem*, pp. 44-45.

que se apoya la construcción no de *un* Estado, sino, en el fondo, *del* Estado liderado por algunos individuos y colectivos concretos. De ese modo, se reparten unas legitimidades (y, quizá, también unas prebendas) que, con mentalidad local, pueden ser muy discutibles⁶⁴. A su vez, el hecho de que un Gobierno acabe siendo visto como una sucursal de esas potencias extranjeras tampoco contribuye a generar ese consenso social necesario, de carácter transversal, necesario para apuntalar un proyecto estatona-cional de nuevo cuño.

Por otro lado, la propuesta de acompañar los procesos de *statebuilding* de ingredientes democráticos es difícilmente discutible desde el punto de vista ético. De no hacerlo así, cualquiera podría preguntarse si merece la pena el esfuerzo. De acuerdo. Ahora bien, conceptualmente hablando, construir un Estado y construir una democracia son dos cosas distintas. Cada una de ellas plantea sus propios retos y requiere el cumplimiento de sus propios requisitos. Sin unas instituciones fuertes, la democracia puede tambalearse, pues, como ha quedado expuesto a lo largo de este análisis, la cultura política democrática no se puede improvisar. Ni se puede presumir por vía constitucional o legal. Por ello conviene, al menos, no empeñarse en convertir a los Estados a los que se acude en una especie de mala copia de los Estados de la OCDE⁶⁵, mientras que es preciso empeñar todo el esfuerzo necesario en reforzar la legitimidad y la capacidad de esos Estados embrionarios para que algún día devengan auténticas democracias a su manera.

Desde el punto de vista sociológico, el escenario afgano es uno de los más complejos posibles, aunque no sea —ni mucho menos— único en el mundo. Cuando la dinámica de guerras contra extranjeros (en el caso de Afganistán, en tiempos recientes, contra la URSS, pero la lucha contra el extranjero está muy positivamente arraigada en la conciencia colectiva, más allá de los detalles de dicha experiencia histórica) y de guerras civiles ha calado tan hondo y los medios de subsistencia escasean, la población de referencia también es más difícil de comprender. Y, al fin y al cabo, todos los procesos de *statebuilding* se llevan a cabo, en última instancia, en beneficio de esa población. Como señalan algunos expertos, en el caso de Afganistán es normal que un campesino apoye al Gobierno de Karzai y, al mismo tiempo, sin que él detecte contradicción en ello, subvencione

⁶⁴ PARIS, Roland, and SISK, Timothy D.: «Managing Contradiction: The inherent Dilemmas of Postwar Statebuilding», en *Research Partnership on Postwar Statebuilding*. Internacional Peace Academy, 2007, p. 4.

⁶⁵ BOEGE, Volker; BROWN, Anne; CLEMENTS, Kevin, y NOLAN, Anna. «On Hybrid Political Orders and Emerging States: What is Failing—States in the Global South or Research and Politics in the West?», en FISCHER, Martina, y SCHMELZLE, Beatrix (eds): *Building Peace in the Absence of States: Challenging the Discourse on State Failure*. Berghof Handbook for Conflict Transformation, 2009, p. 18.

a los talibanes a través de su actividad económica⁶⁶. Eso es trasladable a las opiniones políticas de muchos afganos. Porque estamos hablando de un escenario de supervivencia, con escasos referentes institucionales, con escasa cultura y con mucho recelo acumulado.

Las dificultades apuntadas hasta aquí no solo no operan en detrimento del enorme esfuerzo desarrollado por parte de la sociedad internacional en los últimos años, sino que, en mi opinión, lo convierte en más meritorio si cabe. La aportación de nuestras Fuerzas Armadas también debe ubicarse en este contexto, plétórico de dificultades, que no ha facilitado nada las cosas. Y, a pesar de todo, los Estados que han participado en la ISAF han promovido muchas iniciativas que, sin duda, han mejorado (en algo o en bastante, eso depende de las diferentes zonas del país) la vida de muchos afganos. Y, sobre todo, han enseñado un camino diferente, no exento de ilusiones. Pero, cuando hablamos de *statebuilding*, no podemos bajar la guardia y conviene dar un paso más, a fin de analizar fríamente los niveles de éxito alcanzados y —es la otra cara de la misma moneda— el trayecto que queda por recorrer.

El proceso de reconstrucción (o de construcción) de un Estado es siempre una tarea difícil. Lo es, por más que se conozca el camino a recorrer, gracias a la experiencia histórica acumulada y a la bibliografía disponible. La construcción empieza por la economía, generando un mercado, y continúa con la Hacienda Pública y con unas Fuerzas Armadas capaces de hacer valer el papel del Estado en todo el proceso. Y, cuanto más bajamos hacia el principio de la solución, más rápidamente comprobamos que hay cosas fundamentales que están por hacer. Sabemos cuáles son las recetas, pero trasladarlas a la práctica de un modo adecuado no es tan fácil. De igual manera que conocemos protocolos para afrontar algunas enfermedades o accidentes que, sin embargo, muchas veces terminan con la vida del paciente o, quizá, no impiden que la enfermedad se convierta en crónica o una mediocre calidad de vida. En el caso de Afganistán, el reto se complica más, entre otras cosas porque todo el trabajo se ha tenido que desarrollar contra reloj. En realidad, por imperativo de las circunstancias, se está tratando de hacer en unos pocos años algo que en otras latitudes se ha prolongado durante siglos o, en el mejor de los casos, a lo largo de muchas y muchas décadas.

En todo caso, la culminación (del éxito) de un proceso de *statebuilding* se define a partir del momento en el que el «Estado anfitrión» es capaz de sobrevivir por sí mismo⁶⁷. De acuerdo con lo previsto para Afganistán, pronto tendremos ocasión de comprobar si esto se confirma en su caso.

⁶⁶ MAC GINTY, Roger: *International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrids forms of Peace*. Palgrave, Nueva York, 2011, p. 94.

⁶⁷ LAKE, David: «The Practice and Theory of US Statebuilding», en *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 4, núm. 3, 2010, p. 273.

El enfermo ha mantenido sus constantes vitales gracias a la conexión a una máquina de la «uci» internacional, pero esta vez se va a forzar la desconexión para pasar al enfermo a planta, con la consiguiente relajación de las medidas de monitorización y apoyo. La verdad es que todas las señales recogidas en este análisis indican que había medicinas y tratamientos aplicables, pero que todavía no han producido su efecto. Mientras que algunos patógenos campan a sus anchas. Por lo tanto, no se puede ser muy optimista.