



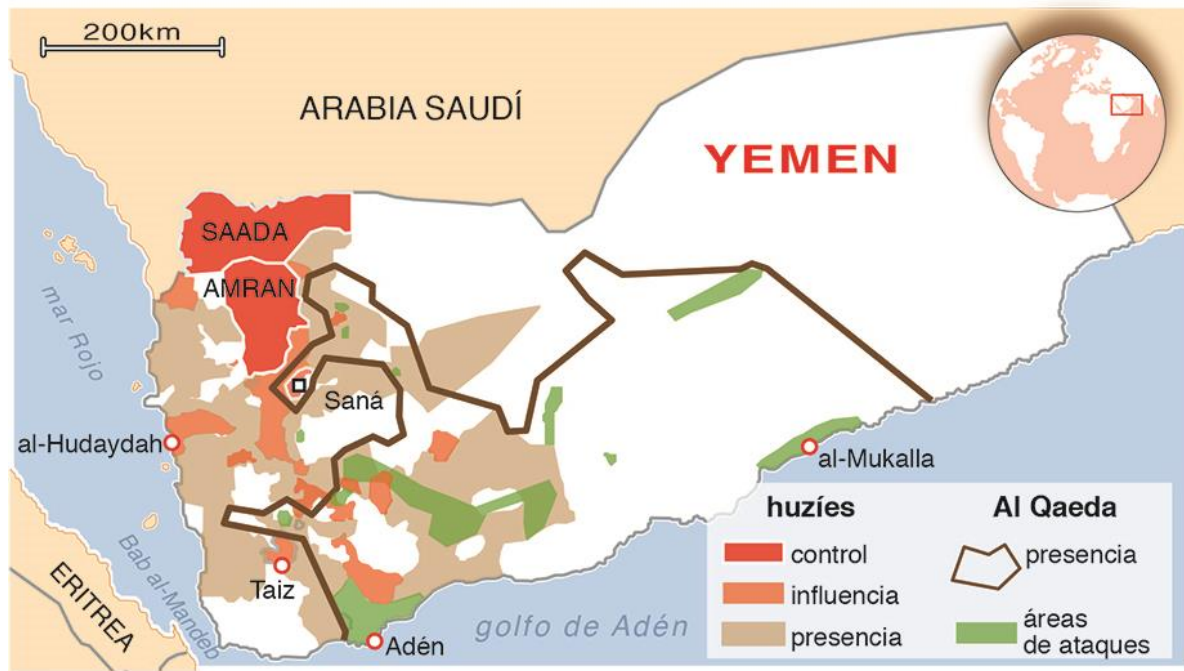
# CAPACITARTE





# La trágica guerra de Yemen<sup>1</sup>

APRIL LONGLEY ALLEY



Fuente: American Enterprise Institute.

**Lo que empezó como lucha de poder interna en un Estado frágil se ha convertido en enfrentamiento entre Arabia Saudí e Irán y amenaza con desintegrar Yemen y extender la violencia sectaria.**

Lo verdaderamente trágico de Yemen es que, en un primer momento, el país logró evitar la guerra civil. A diferencia de Siria o de Libia, el levantamiento de su Primavera Árabe no presagió una violencia inmediata. Durante un tiempo hubo esperanzas de que el país pudiese ser testigo de una transferencia de poder pacífica. Un mecanismo de aplicación negociado por las Naciones Unidas diseñó una transición de dos años que debía ser la piedra angular de la retirada del presidente Ali Abdalá Saleh

<sup>1</sup> Fuente: <http://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/la-tragica-guerra-de-yemen/>

en noviembre de 2011, su sustitución por un líder provisional, el vicepresidente Abd Mansur al Hadi en febrero de 2012, y una Conferencia de Diálogo Nacional (NDC, por sus siglas en inglés) concebida para guiar la reforma constitucional antes de las nuevas elecciones al cabo de dos años.

Sin embargo, pronto surgieron los problemas. El principal punto del acuerdo de la ONU –la protección de los centros de poder tradicionales para evitar la guerra– demostró ser también su talón de Aquiles. Los grandes ganadores fueron el nuevo presidente Hadi y un pequeño círculo de leales, por un lado, y el veterano partido Al Islah, así como algunos personajes del régimen anterior críticos con Saleh, por otro, incluida la influyente familia Ahmar y el general Alí Mohsen, durante mucho tiempo aliado del expresidente. Todos ellos utilizaron el proceso de la ONU para incrementar su participación en el gobierno y el ejército a costa de Saleh.

Sectores importantes de la población, entre ellos los huzíes –un movimiento de resurgimiento chií zaydí del norte– y muchos de los manifestantes jóvenes del principio, rechazaron la iniciativa de la ONU porque consideraron que protegía los intereses de los partidos políticos del régimen y a las élites que los apoyaban. Los activistas del movimiento del sur (Al Hirak), algunos de los cuales también habían exigido la destitución de Saleh, lo desecharon afirmando que era un acuerdo exclusivamente del norte que ignoraba sus demandas de mayor autonomía o hasta de independencia.

En 2014, Saleh había forjado una alianza táctica con sus viejos enemigos, los huzíes, como una manera de seguir vivo políticamente, vengarse de sus rivales y, tal vez, intentar volver. La transición estaba pendiente de un hilo. La competencia desenfrenada por los recursos del Estado entre Hadi, Saleh y el grupo Al Islah-Ahmar-Mohsen paralizó el sistema político. La gran perdedora fue la gente, que vio como se hundía su nivel de vida, aumentaba la corrupción y se deterioraba la seguridad.

### **Derrumbamiento de una frágil paz**

En enero de 2014 terminó la NDC y el débil compromiso de Yemen estaba hecho trizas. El equilibrio de poder en el norte ya se había invertido

cuando los huzíes, apoyados por miembros descontentos del partido de Saleh, derrotaron a los combatientes de la coalición Islah-Ahmar-Mohsen, a los que se habían unido milicianos salafistas, en una serie de duras batallas en 2013 y 2014. En septiembre de ese año, los huzíes consiguieron entrar al asalto en Saná, la capital, aprovechando el resentimiento popular generalizado contra el gobierno de Hadi y con ayuda de los partidarios de Saleh. Los posteriores intentos de pacificación fracasaron. Los huzíes forzaron un Acuerdo de Paz y Asociación Nacional (PNPA, por sus siglas en inglés), pero ni ellos ni el gobierno respetaron del todo sus compromisos. Los huzíes siguieron ampliando su control territorial, alegando que tenían que combatir la creciente amenaza de Al Qaeda en la Península Arábiga (AQPA) y el Estado Islámico (EI). Hadi intentó imponer la aceptación de un borrador de Constitución que incluía un esquema federalista, pero los huzíes lo rechazaron afirmando que la propuesta violaba el espíritu del PNPA. De este modo, volvieron a la violencia, detuvieron a un asesor del presidente y rodearon su residencia, provocando la dimisión de Hadi y sus ministros el 22 de enero de 2015.

Los huzíes sustituyeron el gobierno por un consejo revolucionario a través de una “proclamación constitucional”, y a continuación se dirigieron al sur con el apoyo de unidades aliadas del ejército. Su supuesto objetivo era evitar que Adén se convirtiese en el refugio de AQPA. Hadi, que había huido a esa ciudad, retiró su dimisión y declaró que todas las medidas tomadas por los huzíes eran “nulas e ilegítimas”. Desde entonces, Yemen tiene dos gobiernos rivales: uno en Saná, dominado por los huzíes, y otro con el presidente Hadi, reconocido internacionalmente, que ha oscilado entre Riad y Adén.

### **Arabia Saudí lanza un ataque**

Aunque los huzíes iniciaron el conflicto, Arabia Saudí lo intensificó. Movidado por una combinación de cálculos regionales y nacionales, el 26 de marzo de 2015 Riad lanzó una campaña aérea respaldada por otros nueve países árabes, en su mayoría suníes, con el objetivo declarado de hacer retroceder a los huzíes y reinstaurar plenamente el gobierno de Hadi. Arabia Saudí intervino en parte en respuesta a su percepción de que Irán estaba intentando cumplir sus ambiciones hegemónicas en el Golfo mientras Washington hacía la vista gorda o incluso cortejaba a Teherán en

las negociaciones nucleares. Al verse cada vez más rodeado, el gobierno saudí trazó una línea en Yemen para evitar que lo que consideraba una entidad proiraní amenazase su flanco meridional.

El ataque aéreo se produjo inmediatamente después de la sustitución del rey Abdalá por el rey Salman, que trajo consigo importantes cambios en la política saudí. Mohamed bin Salman, hijo del nuevo monarca, al que se designó príncipe heredero y ministro de Defensa, se convirtió en la cara visible de la guerra. Mucha gente piensa que su suerte política, si no la estabilidad del reino, está ligada al éxito o al fracaso militar en Yemen.

La campaña aérea de castigo y el bloqueo naval y aéreo liderados por Arabia Saudí lograron frenar el avance territorial de los huzíes, pero causaron más terror a los civiles que daño a los rebeldes. El bloqueo, que pretendía evitar que estos se rearmasen, se convirtió en un castigo colectivo a la población civil e hizo que aumentasen significativamente las probabilidades de una hambruna. Además, el hecho de que la coalición encabezada por Riad se centrara exclusivamente en los huzíes y en su avance en zonas predominantemente suníes, proporcionó espacio y apoyo a AQPA y el EI para ampliar su presencia y su influencia en el sur de Yemen.

### **El papel de Emiratos Árabes Unidos**

En julio de 2015, el conflicto entró en una nueva fase cuando Emiratos Árabes Unidos (EAU) capitaneó una invasión terrestre para recuperar Adén. Parece que la decisión de participar en el esfuerzo bélico estuvo motivada por el deseo de secundar a Arabia Saudí, así como por una necesidad urgente. Los diplomáticos y los analistas que conocen bien la política exterior de EAU sostienen que, en buena medida, la intervención obedeció a un diagnóstico compartido sobre la influencia de Irán en la región y al deseo de enviar un mensaje enérgico a los nuevos gobernantes saudíes, recordándoles que tienen que ser conscientes de que la seguridad de ambos países está interconectada.

Al principio, la intervención emiratí en el sur de Yemen fue un éxito militar. Con el apoyo de combatientes yemeníes más o menos aliados con Hadi, recuperaron varias zonas de la región en tan solo unas semanas. Sus

esfuerzos recibieron una ayuda local significativa, ya que para una parte importante de la población del sur, los huzíes y el ejército yemení fiel a Saleh son invasores del norte. Pero el bloque huzíes-Saleh consiguió rechazarlos, en particular en Taiz, la tercera ciudad de Yemen, que aunque está situada en el sur, políticamente forma parte del norte. Los reveses de la coalición en la gobernación de Taiz manifestaron las limitaciones de la asociación entre EAU y Arabia Saudí en todo su alcance.

Efectivamente, la apreciación emiratí de la amenaza en Yemen y sus prioridades en el país difieren en cierta medida de las saudíes. La diferencia más notable se refiere a Al Islah, filial de los Hermanos Musulmanes. Mientras que el rey Salman simpatiza con Al Islah, para EAU sigue siendo un peligro político nacional y regional. En la batalla de Taiz, la mayoría de los soldados emiratíes permanecieron lejos de la ciudad debido a la destacada participación de Al Islah en el combate junto a los saudíes. Las tensiones entre los aliados se hicieron obvias cuando Anwar Gargash, ministro de Asuntos Exteriores de EAU, tuiteó en noviembre que “si no hubiese sido por la incapacidad para actuar de Al Islah y los Hermanos Musulmanes”, Taiz ya se habría “liberado”.

### **Empeoramiento de una mala situación**

A lo que empezó siendo una lucha de poder interna de Yemen se le ha superpuesto un enfrentamiento regional más espinoso entre Arabia Saudí e Irán. Si bien la rivalidad entre ambos países no ha sido la principal inductora del conflicto, proporciona el contexto geoestratégico en el que se están desarrollando las disputas internas yemeníes, con el resultado de polarizar y radicalizar una situación ya de por sí difícil. El aumento de las tensiones podría hacer que se endureciesen las acciones de los saudíes contra los huzíes, lo cual complicaría las posibilidades de un acuerdo político.

Más preocupantes son los problemas políticos internos. Yemen, que nunca fue un Estado fuerte, se ha convertido en un mosaico de regiones semiautónomas en guerra al que será difícil devolver a una estructura coherente. Los problemas que, en primer término, llevaron a la guerra –el reparto de poder a escala nacional y la estructura del Estado– no se han resuelto, y el conflicto bélico y la fragmentación resultante los han

exacerbado. El reparto de poder nacional también se ha complicado desde que hay dos gobiernos rivales. Ninguno es eficaz o representativo, pero ambos intentarán conservar el máximo de autoridad en cualquier pacto de transición.

En el sur, mucha gente está más involucrada en la independencia que nunca, dispone de abundantes armas y cree que, con el tiempo, puede obtener el apoyo de los países del Golfo para la secesión. La presencia cada vez mayor del AQPA y el EI en la zona agrava la frágil situación.

### **Actores occidentales**

Estados Unidos, Reino Unido y Francia han prestado apoyo a la guerra, a pesar de que mantienen reservas acerca del conflicto y de que les preocupa su posible duración y las consecuencias indeseadas, sobre todo la crisis humanitaria próxima a la catástrofe y la multiplicación incontrolada de los grupos yihadistas, como las filiales yemeníes de Al Qaeda y el EI. A pesar de estas preocupaciones, todos han vendido armas a los Estados del Golfo, especialmente a Arabia Saudí. Desde que empezó la guerra, EEUU ha aprobado nuevas ventas de armamento a los saudíes por valor de casi 21.000 millones de dólares, armas que van destinadas en gran parte a reponer los misiles y la munición gastados en la guerra. Además, han llegado más lejos al facilitar apoyo logístico (incluido el repostaje en vuelo) y en materia de servicios secretos.

En lo que respecta a la resolución del conflicto, todos difieren de la posición de Riad sobre cuál es la mejor manera de abordarla. Los países occidentales han sido reacios a presionar públicamente a los saudíes dada la susceptibilidad de su aliado con lo que sucede en Yemen. Cuando se les pregunta en privado, altos cargos estadounidenses y británicos aseguran que su influencia sobre la toma de decisiones en Arabia Saudí es limitada, y que resulta más efectiva cuando los intentos son discretos.

Sus acciones, sobre todo la ayuda militar, aparentemente contradicen todos los consejos encaminados a poner fin al conflicto. Para EEUU, en particular, el apoyo a la coalición liderada por Arabia Saudí parece ser parte del precio por su consentimiento al acuerdo nuclear del grupo G5+1 con Irán, que suscitó la oposición de los aliados de Washington en el Golfo

y que ha exigido numerosas garantías. Yemen y su población han tenido que pagar el precio de este cálculo.

En muchos sentidos, los aliados occidentales de Arabia Saudí están en una situación en la que todos pierden. Retirar el apoyo militar confirmaría el temor de Riad a ser abandonada por Teherán. Seguir con él, contribuye al desastre humanitario, agudiza las tensiones entre saudíes e iraníes, hace que crezca la amenaza de Al Qaeda y el EI y, seguramente, convierte a Occidente en cómplice de crímenes de guerra. Toda la influencia sobre la política saudí conseguida a través de la participación en el esfuerzo bélico ha sido un fracaso a la hora de dar frutos apreciables, si es que ha dado alguno.

### **Una diplomacia defectuosa**

Los acuerdos actuales y los marcos de negociación no bastarán. La NDC ha reunido a un amplio abanico de actores políticos, entre ellos los jóvenes, las mujeres y otros activistas de la sociedad civil, los partidos políticos, los huzíes y parte del movimiento del sur. Ha generado una larga lista de principios generales –inclusión política, Estado de Derecho, justicia social y transferencia de poder a través de un sistema federal– que podrían constituir un punto de partida para la reforma del sistema político. Sin embargo, no ha dado respuesta a las dos dificultades más apremiantes: las particularidades de la estructura del Estado y el reparto nacional de poder antes de las elecciones.

La resolución 2216 de las Naciones Unidas, aprobada en abril de 2015, solo trataba en parte las cuestiones de seguridad del país, y no reflejaba el equilibrio de poder sobre el terreno. Hacía hincapié en la necesidad de una retirada de los huzíes y la restitución del gobierno de Hadi, si bien los huzíes ya no son los únicos en imponer su voluntad por la fuerza. La resolución ignoraba la necesidad de una autoridad ejecutiva y un gobierno inclusivos con amplia aceptación y capaces de aplicar los acuerdos provisionales en materia de seguridad y de completar la transición del país.

Bajo una intensa presión diplomática por parte de la ONU, EEUU, Reino Unido y la Unión Europea, las delegaciones yemeníes se desplazaron a Suiza en dos ocasiones para asistir a las conversaciones auspiciadas por



la organización. En junio de 2015, ambas partes acudieron con el único fin de hacer peticiones y evitar que las tachasen de no querer reunirse. En ese momento, el bloque huzíes-Saleh ocupaba una posición dominante y no estaba dispuesto a comprometerse. La otra parte insistía en que la base para las negociaciones era sencillamente la plena aplicación de la resolución 2216. La ronda de diciembre apenas fue mejor. Las partes se encontraron cara a cara e iniciaron conversaciones sustanciales sobre diversos asuntos, entre ellos el acceso humanitario, la generación de confianza y un alto el fuego duradero, pero el único acuerdo firme fue volver a reunirse a principios de 2016.

### **Perspectivas de paz**

El futuro inmediato es sombrío. Incluso si los combates principales acaban, Yemen no volverá al estado anterior. Los combatientes están echando leña al fuego de un enfrentamiento que probablemente alimentará una pujante economía de guerra, las múltiples luchas de poder internas y la inestabilidad regional durante años. El sectarismo, que históricamente no ha sido un motivo de conflicto o un marco inductor de la violencia en Yemen, actualmente está generalizado. Los asuntos relacionados con la venganza se han incrementado exponencialmente. Las revanchas tribales harán que el conflicto se prolongue.

Además, ninguno de los bandos ha sido derrotado ni está agotado. Ambos creen que pueden lograr una posición más ventajosa en las negociaciones por medios militares. También tienen puntos de vista muy diferentes acerca de en qué consiste un compromiso razonable: para el bloque huzíes-Saleh, significa cambiar de gobierno, desarmar paulatinamente a todas las milicias (con la excepción de las suyas), y luego avanzar hacia las elecciones; para el gobierno de Hadi significa acelerar la aplicación de la resolución 2216; es decir, la rendición de su rival. Costará encontrar un punto medio. El bloque huzíes-Saleh tiene un número significativo de seguidores militarmente fuertes, pero no representa la diversidad política del norte de Yemen. Por su parte, Hadi es sureño, pero su gobierno no es representativo del sur o del este, y ni siquiera de toda la alianza contra los huzíes.

Arabia Saudí encabeza la acción bélica en el bando contrario a los huzíes, pero hasta ahora sus preferencias y preocupaciones no se han puesto sobre la mesa en las conversaciones. En consecuencia, se ha mostrado reacia a involucrarse en debates de alto nivel sobre medidas para rebajar la tensión y llevar a un alto el fuego y negociaciones guiadas por la ONU.

### **Prioridades inmediatas**

Es probable que los enfrentamientos continúen en el futuro inmediato. La prioridad de los mediadores de la ONU tiene que ser un acuerdo sobre los mecanismos para mejorar las condiciones humanitarias, sobre todo en ciudades como Taiz, que incluya el acceso sin trabas a la ayuda humanitaria en todo el país. Para conseguir un alto el fuego general y volver a un proceso político yemení serán necesarios determinados pasos. En primer lugar, para acabar con el punto muerto actual sería de ayuda que se celebrasen consultas a alto nivel entre Arabia Saudí y el bloque huzíes-Saleh, acerca de asuntos como la disminución de las hostilidades en la frontera saudí y la relación de los huzíes con Irán. También es esencial que el gobierno de Hadi, los huzíes y Saleh y sus aliados políticos participen sin condiciones previas en la próxima ronda de negociaciones. La coalición liderada por Arabia Saudí debería fomentar el apoyo del gobierno al orden del día fijado para esa reunión, incluida la aplicación de la resolución 2216 del Consejo de Seguridad, pero también los compromisos políticos necesarios que permitan aplicarla.

Para contribuir a posibilitarlo, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, especialmente EEUU, Reino Unido y Francia, deberían poner condiciones al suministro de armas y munición a los miembros de la coalición encabezada por Riad, concretamente el apoyo a un alto el fuego inmediato y unas negociaciones políticas inclusivas. De hecho, las futuras conversaciones en el marco de la ONU tendrán que ser más abiertas; es decir, habría que incorporar a otros beligerantes, en particular a Al Islah, los grupos salafistas y la resistencia del sur, para garantizar un cese de las hostilidades.

## **El camino hacia la paz duradera**

Una vez que las conversaciones estén en marcha, habrá que incluir a las organizaciones de mujeres, así como a otros grupos de la sociedad civil y a todo el espectro de partidos para resolver cuestiones como el calendario de las futuras elecciones, la estructura del Estado y un proceso de desarme, desmovilización y reinserción. La cuestión del regionalismo se debería abordar frontalmente, sobre todo el deseo de más autonomía, o incluso de independencia, de la población del sur.

Para facilitar la reactivación del proceso de paz sería preferible que determinadas personalidades polémicas, concretamente Saleh, Mohsen y Hadi, se retirasen de la política. En 2011, un grupo representativo de ciudadanos presionó para que una serie de individuos políticamente conflictivos se marchasen durante un tiempo con el fin de dar margen a la reconciliación.

En lo que respecta a la responsabilidad, todos los bandos han infringido las leyes de la guerra y deberían permitir una investigación dirigida internacionalmente sobre crímenes de guerra y contra la humanidad. Para la reconciliación nacional será clave celebrar elecciones en el momento oportuno, pero no de inmediato. Un problema central del anterior periodo de transición fue que se prolongó mucho más allá de su mandato original de dos años.

Después de casi un año de combates, ninguno de los bandos está cerca de una victoria militar decisiva. En algún momento, los actores tendrán que ir más allá de la tibia participación en las conversaciones de paz promovidas por la ONU y reconocer que son necesarios determinados compromisos. Si no lo hacen, Yemen seguirá en su espiral descendente hacia la desintegración del Estado y la violencia sectaria. Esta trayectoria no solo tendrá consecuencias devastadoras para el pueblo yemení, sino también para el golfo Pérsico y, sobre todo, para la seguridad saudí, al fomentar una nueva crisis de refugiados, exacerbar las tensiones regionales con Irán y alimentar la radicalización de la región en provecho de los grupos yihadistas.