



FUNDACIÓN
alternativas

MEMORANDO OPEX Nº 236/2018

ASUNTO: LA SITUACIÓN EN YEMEN Y LA RESPUESTA EUROPEA AL CONFLICTO

AUTORÍA: LEYLA HAMAD ZAHONERO, investigadora de la Universidad Autónoma de Madrid y miembro del Panel Oriente Próximo y Norte de África de Opex/ Fundación Alternativas¹

FECHA: 28/09/2018

Panel: Oriente Próximo y Norte de África

Coordinadora: Itxaso Domínguez de Olazábal

<http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex/documentos/memorandos>



Director: Vicente Palacio

ISSN: 1989-2845

Maquetación: Vera López López

¹ Coautora del libro "Yemen, la clave olvidada del mundo árabe" Alianza 2013

RESUMEN

Hace unos años Yemen preocupaba a la comunidad internacional debido especialmente a dos factores: por el riesgo de un colapso de sus instituciones que podía convertir al país en un estado fallido, y por el potencial peligro yihadista que se pensó que encontraría refugio ante un eventual vacío de poder. A día de hoy, sin embargo, la reflexión sobre Yemen va más allá, y debe iniciarse atendiendo a dos nuevas realidades: una guerra que desde hace ya tres años y medio años asola el país, y una catástrofe humanitaria como consecuencia de este conflicto bélico.

Tanto entonces como ahora, la comunidad internacional falló en su acercamiento sobre Yemen. En 2011, al albor de las revoluciones árabes, forzó un acuerdo movido más por los intereses internacionales y regionales de estabilidad que por un verdadero esfuerzo por resolver el conflicto interno. Preocupados por la seguridad internacional y abogando por una transición controlada, los países del Golfo, Naciones Unidas (ONU) y Estados Unidos (EEUU), presionaron para alcanzar un acuerdo de transferencia de poder que, si bien logró contener el conflicto a corto plazo, no supo poner fin a la violencia que continuó ahondando fracturas en Yemen.

Tres años y medio después del inicio del conflicto, el país ha pasado por varias rondas de negociación. Hasta el momento todas ellas fallidas. Se hace necesario un cambio en la política internacional respecto a Yemen. Un cambio que debe abordarse desde la mediación y la diplomacia y en el que Europa puede jugar un rol determinante. Se trata de un deber para la comunidad internacional, ya que no sólo las preocupaciones que entonces impulsaron el esfuerzo en el ámbito de la resolución de conflictos siguen vigentes, sino que se suman dos nuevas dimensiones que hacen que la mediación sea en la actualidad aún más urgente.

LA GUERRA EN YEMEN: ECLOSIÓN, DESARROLLO Y PERSPECTIVAS

En otoño de 2011 el expresidente yemení Ali Abdallah Saleh rubricó la Iniciativa del Golfo, un acuerdo del Consejo General del Golfo auspiciado también por EEUU y la ONU por el cual transfería pacíficamente el poder y lo dejaba en manos de su vicepresidente AbdelRaboo Mansur Hadi. De este modo, se trataba de poner fin a casi un año de protestas contra la gestión política de Saleh, que se había mantenido 33 años en el poder. Al mismo tiempo se buscaba una solución mediada a todos los cismas políticos y sociales que se habían generado en los últimos años de su gobierno y que se habían visto agravados por las protestas de

2011. El acuerdo, basado en el espíritu de *sin vencedores ni vencidos*, proponía un plan bifásico en el que se detallaban los plazos, objetivos y calendarios de la transferencia pacífica. Se trataba de un proyecto ambicioso que pretendía aglutinar a todas las fuerzas políticas y sociales en un Diálogo Nacional que no sólo debía conducir a la reconciliación sino también a la configuración estatal del nuevo Yemen post-Saleh.

Sin embargo, en los dos años que siguieron a la salida de Ali Abdallah Saleh, las negociaciones llegaron a un bloqueo que la comunidad internacional no supo ni pudo desarticular. Más preocupados por el avance del yihadismo y por los enfrentamientos que tenían lugar entre la vieja élite política, desatendieron otros desafíos. Los milicianos rebeldes chiíes denominados huzíes apoyados por el expresidente Saleh, tomaron Sanaa el 21 de septiembre de 2014 forzando la salida del Primer Ministro Mohammed Salem Basindawa. La toma representó el pistoletazo de salida de un golpe de estado gradual que terminó culminando con el arresto domiciliario del presidente Hadi en enero de 2015, y su posterior huida a Adén, que fue declarada capital temporal de Yemen y sede del gobierno legítimo del país. Los huzíes iniciaron su expansión al sur de Yemen escudándose en la justificación de combatir al-Qaeda, y llegaron a tomar la ciudad. En el mes de marzo del mismo año, Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos, apoyados por varios países de la región, establecieron una Coalición ('coalición árabe en apoyo de la legitimidad en Yemen') para intervenir en el país. El objetivo de la primera ofensiva, llamada *Tormenta de la Firmeza (Asifat al-hazm)* era restablecer en el poder al presidente Hadi y frenar el avance huzi.

Tres años y medio después de que comenzara la guerra, nos encontramos con un Yemen muy distinto. En los últimos tiempos el país ha sufrido importantísimos cambios en la configuración del territorio y del poder, pero también en las alianzas y actores que participan en el conflicto. En el Yemen actual el Estado casi ha desaparecido, y en su lugar han proliferado múltiples centros de poder, que operan de manera independiente y autónoma. Dichos territorios cuentan con liderazgos estructurados, con una política interna organizada y con infraestructura e instituciones operativas. Estos mini estados han conseguido ganarse una legitimidad a nivel local, que choca con la creciente pérdida de legitimidad de los bandos *oficiales* de la guerra. Las tribus juegan en estos territorios un papel fundamental. Es el caso de Mareb. Esta provincia ha alcanzado un gran desarrollo y bienestar a pesar de la guerra. El conflicto intertribal, que durante décadas mantuvo inestable la región, se ha erradicado casi en su totalidad.

Otro grupo que está tratando de lograr legitimidad a nivel local es al-Qaeda. Desde la fundación de al-Qaeda Península Arábiga (AQPA, 2009) sus principales fundadores e ideólogos han insistido en la necesidad de ganar la aceptación social como parte fundamental de la estrategia diseñada a nivel local. Su crítica sistemática contra el gobierno de Yemen ha pretendido enlazar directamente con el sentimiento de descontento general. Es más, incorporando las tradicionales reivindicaciones del tribalismo, y refiriéndose al honor y la autonomía tribal, AQPA también ha tratado de ganar adeptos entre las tribus de Yemen. El éxito de AQPA en este propósito ha sido desigual. Más que lograr atraer a tribus a su órbita, lo que ha conseguido ha sido ganar adeptos y afiliar en sus milicias a hombres tribales. Del mismo modo que algunas tribus parece que han permitido avanzar a AQPA en Shawba, otras han combatido por medio de su Comités Populares contra a organización.

Emiratos ha anunciado recientemente un cese en su lucha antiterrorista para centrar los esfuerzos en el combate contra huzíes, sin embargo, la administración Trump ha estrechado el cerco y ha incrementado el número de ataques con drones. Si en 2016 se registraron 30 ataques, en el primer año de Trump llevaron a cabo más de 130. Estos ataques los combina operaciones de las Fuerzas Especiales. Complicando más el escenario, tenemos a AQPA y al Estado Islámico luchando contra los huzíes en al-Bayda y contra las tropas de Hadi en Shawba.

La creciente fragmentación del poder en Yemen dificulta la resolución del conflicto: incrementa tanto el número de interlocutores que deberían tenerse en cuenta a la hora de negociar una salida de la guerra, como las exigencias de autogobierno que éstos puedan tener en un futuro escenario post-bélico. En este contexto no parece factible un retorno al Yemen de antes de la guerra. Al menos hoy en día, no existe ninguna fuerza política, social ni militar que tenga capacidad suficiente para unir nuevamente a Yemen.

Por otra parte, las alianzas establecidas durante los últimos cuatro años han sufrido importantísimos reveses. En una Nota de Prospectiva del Observatorio² de enero de 2017 ya se abordaba la ruptura de la alianza entre los huzíes y Saleh, y el asesinato de este último a mano de los rebeldes chiíes. Semanas después se hizo evidente que en la otra facción bélica, la del gobierno de Hadi y la Coalición, también existían importantísimas fisuras. En ambos casos la Historia reciente dicta que se trata de alianzas contranatura. La alianza entre la Coalición y Hadi engloba,

² ÁLVAREZ-OSSORIO, I. "El Yemen post-Saleh", OPEX Nota de Prospectiva n° 47/2017, <http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-externa-opex/documentos/notas-prospectivas>

hoy en día, grupos secesionistas, socialistas, militantes del partido islamista *Islah*, salafistas, hombres tribales e incluso a antiguos partidarios de Saleh que nuevamente luchan junto a Hadi para vengar la muerte del expresidente.

Uno de los cismas más evidentes dentro de esta facción anti-huzi es la de los secesionistas y el gobierno de Hadi. Muchas veces los secesionistas se han mostrado reacios a colaborar con los miembros del gobierno de Hadi, ya que los perciben como norteños y han llegado a considerarlos incluso *ocupantes*. Desde que se llevara a cabo la unificación de Yemen del Norte y Yemen del Sur en 1990, han existido fuertes fricciones entre las poblaciones de ambos territorios e incluso tuvo lugar una corta guerra civil en 1994. Durante más de veinte años el sur denunció discriminaciones y marginalización en el desarrollo de infraestructuras. La desigualdad fue especialmente notoria en la institución militar, ya que los principales puestos de mando quedaban reservados a militares del norte y se obligó a jubilarse a muchos comandantes del sur tras la guerra de 1994. Finalmente, en 2007 se creó *al-Hirak*, un movimiento secesionista que en la actualidad cuenta con una gran implantación en el sur.

A pesar de que Hadi es de una provincia del sur y que en un principio su llegada al poder generó muchas expectativas, lo cierto es que en la actualidad existe un creciente descrédito hacia la figura del presidente. En las últimas semanas se repiten actos de protesta contra la depreciación de la moneda en varias provincias del sur como al-Mahra y Hadramawt entre otras, así como críticas a su alianza con la coalición. Aunque nominalmente son parte del gobierno de Hadi, muchos de los dirigentes del sur son prominentes líderes de *al-Hirak*. Este hecho plantea un serio desafío para el futuro Yemen post-bélico. En la actualidad el movimiento se ha fortalecido y ahora cuenta con una organización, preparación y una infraestructura suficiente para articular la independencia. En la actualidad los líderes de al-Hirak se conformarían con una autonomía en condiciones de igualdad con el norte. Pero la falta de acuerdo y el paso del tiempo puede llevar a una mayor radicalización del liderazgo del secesionismo yemení que, además, se encuentra en pleno proceso de regeneración.

Dentro de la facción anti-huzi también encontramos a los miembros del partido islamista *al-Islah*. El partido se creó en 1990 como resultado de la coalición de líderes tribales, religiosos y Hermanos Musulmanes convirtiéndose en la segunda fuerza del país. Aunque nominalmente en la oposición, la captación de los líderes del *al-Islah* en los círculos del poder de Saleh llevó en ciertas etapas del gobierno de éste a un estrecho colaboracionismo entre ambos.

La alianza Emiratos Árabes Unidos-Arabia Saudí como líderes de la Coalición se enfrenta a un cada vez mayor número de fricciones. Este hecho se hizo especialmente visible a partir de enero de 2018, cuando líderes secesionistas apoyados por los Emiratos dieron un ultimátum a Hadi para que cesara a su gobierno, al que acusaban de ineficaz y corrupto, dando pie a unas jornadas de intensa violencia en Adén.

Tanto Arabia Saudí como Emiratos Árabes Unidos mantienen diferentes ámbitos de influencia en Yemen, mientras Riad lidera la campaña aérea de la guerra y se ha centrado sobre todo en el norte y el oeste de Yemen, Abu Dabi mantiene tropas terrestres y su ámbito de influencia se concentra en el sur y este del país. Los esfuerzos de los emiratíes se han dirigido sobre todo a la lucha contra los huzíes pero también son colaboradores muy activos en la lucha antiterrorista de EEUU. Emiratos, ha dirigido un gran esfuerzo no sólo para recuperar Adén de los huzíes (2015) y Mukalla de al-Qaeda (2016), sino también para estabilizar la zona. En los últimos meses también ha desarrollado un rol muy activo en la costa del Mar Rojo, en la batalla de Hodeida.

Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos parecen tener serias diferencias en relación con la guerra en Yemen. La principal de ellas se refiere al partido *al-Islah*. Emiratos sostiene una actitud de desconfianza hacia al partido, y de hecho las tropas emiratíes han sido acusadas de perseguir y hostigar a *islahíes* en el sur de Yemen. Esta animadversión se debe a la conexión que una rama del *Islah* mantiene con los Hermanos Musulmanes, a los que Abu Dabi considera una amenaza a la estabilidad de la región en forma de alternativa política democrática. Aunque Arabia Saudí también ha alimentado estos últimos años una considerable enemistad con los Hermanos Musulmanes en el resto de la región (caso destacado es el de Egipto), en el caso concreto del *Islah*, Riad ha mantenido tradicionalmente conexiones personales con muchos líderes del partido, a los que financia desde hace décadas. Recientemente *al-Islah* hizo pública su renuncia a los Hermanos Musulmanes y se llevó a cabo un acercamiento de Mohammad bin Zayeb con los líderes de *al-Islah*, a pesar de lo cual las reticencias entre ambos siguen vigentes.

El hecho de que Emiratos desplegara tropas terrestres en Yemen a partir de julio de 2015, le permitió un mayor acceso y capacidad de influencia en los diferentes grupos políticos y armados que se encuentran *in situ*. Las ambiciones del país comienzan a pasarle factura, y sectores de la población yemení le acusan de convertirse en potencia ocupante. Emiratos inició de esta manera una alianza con los salafistas (cuyo quietismo político no representa una verdadera amenaza), en

los que encontró un eficaz aliado para combatir tanto a los huzíes como a al-Qaeda. Junto a ellos combatieron en Taiz, Adén, Hodeida y también en Hadramawt. No obstante, esto se trata de un arma de doble filo pues como ya ocurriera con los árabes afganos que en la década de los 90 Saleh movilizó contra los sureños, estos milicianos salafistas podrían virar hacia un mayor radicalismo. Abu Dabi ha reconocido recientemente que ha reclutado a miembros de al-Qaeda para la lucha contra los huzíes en Hodeida, una maniobra que incrementa la inestabilidad y fragilidad de la facción anti-huzí y que potencia la posible radicalización de las filas salafistas que luchan junto a los emiratíes.

Por otra parte, los lazos personales y las simpatías que Emiratos Árabes Unidos han demostrado con los líderes secesionistas del sur, abre la incógnita de si Emiratos secundaria un proceso secesionista en la región, una causa que Arabia Saudí difícilmente estaría dispuesta a apoyar.

Emiratos ha asentado bases militares en el Cuerno de África, en Assab (Eritrea, 2015) y en Berbera (Somalilandia, 2017) así como en el Océano Índico, en Socotra, (Yemen, 2018) una isla yemení hasta el momento ajena a la guerra. Al mismo tiempo Emiratos ha llevado a cabo esfuerzos por estabilizar la regiones que liberaban de la dominación de al-Qaeda o de los huzíes: ambos hechos apuntan a un intento por parte de Abu Dabi a expandir su área de influencia y su poder hegemónico en la zona. Con las nuevas bases militares, Abu Dabi se asegura el control sobre Bab al-Mandeb y el flujo comercial en el Golfo de Adén, aunque también sienta las bases de posibles conflictos en el futuro con otros países con intereses en la zona, como es el caso de Turquía, Qatar o incluso Omán.

Para Riad, Yemen es un país prioritario que representa una potencial amenaza directa a la estabilidad del Reino. La condición de Yemen como "patio trasero" de Arabia Saudí ha llevado a que Riad adopte una postura de constante injerencia. Con el advenimiento de la República en Yemen en 1962 se inició una guerra civil entre los partidarios de la República y los defensores del antiguo régimen: el Imanato de corte chií. En esa ocasión, paradójicamente, Arabia Saudí se alió con los chiíes y luchó contra el que era entonces su principal rival en la pugna hegemónica, el Egipto nasserista. Este episodio ayuda a ilustrar que Arabia Saudí se ha preocupado más por la pugna hegemónica de la región que por el enfrentamiento sectario.

En la actualidad, Arabia Saudí justifica su intervención en Yemen para frenar el avance chií representado por la expansión huzí y se refiere a este movimiento

como una fuerza militar de Teherán. Avivando y exacerbando el discurso sectario, Riad logra un doble objetivo: logra movilizar a la población sunní alarmada por la expansión del chiismo, al tiempo que esconde el factor de lucha hegemónica que a día de hoy mantiene con Teherán y que los ha llevado al enfrentamiento en más de un escenario de Oriente Próximo.

El papel de Irán en la contienda yemení, y en concreto como aliado de los huzíes, ha estado sometido a debate desde el comienzo de la contienda. En la actualidad hay evidencia de que el apoyo de Irán a los huzíes es real, pero aún no se sabe hasta que punto éste es extensible. De conformidad con el Informe Final de Expertos de la ONU se sabe que en la balística empleada por los huzíes para atacar Arabia Saudí y también Emiratos, existen misiles de procedencia iraní. En todo caso, la colaboración de Irán con los huzíes se instrumentaliza y exagera como parte de la narrativa de la "nueva Guerra Fría en el Oriente Próximo". Es cierto que el colaboracionismo ha ido en aumento, pero ésta ha sido sobre todo a raíz de la intervención saudí en la guerra. Yemen no constituye una prioridad para Irán, como lo es en cambio Siria. Sin embargo, la alianza con los huzíes les proporciona la posibilidad de probar las capacidades defensivas de su principal rival regional: Arabia Saudí, y la respuesta de Estados Unidos a dichos ataques.

A día de hoy, la guerra de Yemen no es una guerra civil binaria sino una guerra regionalizada e internacionalizada en la que sobre el terreno intervienen múltiples actores con diversos proyectos para el futuro del país. El conflicto se ha convertido en una complicada y superpuesta serie de luchas armadas y en el escenario-laboratorio del enfrentamiento por la hegemonía regional. Por este motivo cualquier esfuerzo mediador deberá tener en cuenta no sólo la guerra entre los huzíes y Hadi, sino también las pequeñas guerras simultáneas y la guerra entre potencias regionales, que, en desigual medida, avivan el conflicto interno. Todas estas contiendas contribuyen, en mayor o menor medida, a que Yemen se haya convertido en el desastre humanitario que es en la actualidad.

Antes de la guerra Yemen ya era el país más pobre de la región. Pero el conflicto bélico, el bloqueo sometido por la Coalición y la depreciación del rial yemení han agravado a situación duplicando la pobreza del 34% a 64% según datos del Banco Mundial. En la actualidad los organismos internacionales sitúan en 22,2 millones (74% de la población) las personas que se hallan en situación de necesidad de ayuda humanitaria en Yemen. Existe también una crisis alimentaria que afecta a 17,3 millones de personas. El país sufre a día de hoy enfermedades que el mundo ya creía erradicadas, como por ejemplo el cólera y la difteria.

La emergencia humanitaria ha llegado a un punto tan extremo que ya la guerra y los bombardeos no son el problema más grave que afecta a la vida de los yemeníes, sino la situación social que se deriva del conflicto bélico. La comunidad internacional comienza a tomar conciencia de la urgencia de pacificar Yemen, y es más crítica también con la violaciones de los derechos humanos y del Derecho internacional humanitario que tienen lugar sistemáticamente en ambas facciones del conflicto tal y como revela el Informe Final del Panel de Expertos de Naciones Unidas publicado en agosto de 2018. Dicho informe da cuenta de cómo ambas facciones emplean artillería prohibida por el Derecho internacional, realizan prácticas de detención ilegal, llevan a cabo desapariciones y torturas, y protagonizan obstrucciones a la ayuda humanitaria. Además de estas violaciones, el informe denuncia los bombardeos a objetivos civiles llevados a cabo por parte de Arabia Saudí pero también los ataques que los huzíes dirigen contra la población civil y su frecuente uso como escudos humanos así como el reclutamiento de niños soldados.

LA MEDIACIÓN, LA OPORTUNIDAD PARA LA PAZ

Desde que comenzó el conflicto se han llevado a cabo varios esfuerzos mediadores (Ginebra en junio 2015, Kuwait en abril 2016), encabezados por Naciones Unidas y en concreto por la Oficina del Enviado Especial para Yemen. Ninguno ha logrado prosperar hasta el momento. Uno de los principales motivos del fracaso de las mediaciones ha sido el escaso compromiso político, tanto por parte de los huzíes como del gobierno de Hadi. Ambas facciones hasta el momento han mantenido la creencia de que su facción era capaz de imponer la victoria por la vía militar, un juego de suma cero que les impide realizar concesiones en el proceso negociador. Además, el hecho de que los huzíes sigan controlando Sanaa y con ellos las principales arcas del Estado y que el gobierno de Abdel Raboo Mansur Hadi pase la mayor parte del tiempo en Arabia Saudí, hace que, en cierto sentido, los líderes de ambos bandos no estén sufriendo realmente las consecuencias de la guerra. Han proliferado las críticas, dirigidas sobre todo a los huzíes, que apuntan a que ciertos bandos se benefician de la economía de guerra.

Un problema estructural explica el *impasse* continuo al que se enfrentan las negociaciones: la mediación de Naciones Unidas ha insistido reiteradamente en considerar que la paz debe establecerse entre los huzíes y el gobierno de Hadi, obviando los múltiples actores que intervienen en el conflicto, y que deberán tener necesariamente una voz en la resolución de este.

Hasta el momento, Naciones Unidas ha empleado como documento básico para la negociación la Resolución 2216 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Dicha resolución, que data de 2015, ignora la realidad compleja de la guerra yemení a día de hoy y exige a los huzíes precondiciones como el desarme o la retirada inmediata de Sanaa. Estas condiciones implicarían de facto una rendición total que los huzíes no están dispuestos a aceptar. Por otra parte, el hecho de que Hadi sea considerado por este documento como el único representante legítimo del gobierno de Yemen ha llevado a que algunas de las facciones que luchan junto al Ejército Nacional en contra de los huzíes no propicien un alto el fuego que conduzca a un proceso negociador que les ignora. Se trata de grupos políticos y armados que han alcanzado el poder en algunos territorios en Yemen, y que, desprovistos de voz en la negociación, es posible que pierdan dicho poder ante un eventual acuerdo entre huzíes y Hadi. Este hecho enlaza directamente con la crisis de legitimidad que afecta al presidente que en la actualidad se ha convertido más en una figura simbólica-legal en el contexto de guerra que en un presidente que cuente con amplios apoyos al interno del país. Es más, en los últimos tiempos incluso a nivel internacional empiezan a resquebrajarse sus apoyos. Emiratos Árabes Unidos ha comenzado a manifestar de manera más clara e inequívoca sus dudas respecto a la capacidad de Hadi de gobernar el país.

Si de una parte se hace evidente que Hadi no representa a todas las facciones que están presentes en la lucha contra los huzíes, de igual manera es importante destacar que los huzíes de ningún modo representan todas las fuerzas del norte ni cuentan con una amplia legitimidad. Muchos de los que luchan en el bando huzí lo hacen por miedo a las posibles represalias, o porque simplemente se alinean contra quienes permiten que Arabia Saudí bombardee Yemen. Esto no implica en modo alguno que compartan proyecto político o ideario con los huzíes. De otra parte, la pérdida de Ali Abdallah Saleh dentro de la facción de los rebeldes chíes, lejos de facilitar la resolución del conflicto, lo prolongó y lo hace más complejo: ya que Saleh disponía de la experiencia política para erigirse como interlocutor para la paz. Con los huzíes solamente a un lado de la mesa negociadora, las conversaciones de paz se harán indiscutiblemente más tensas y difíciles, sobre todo porque potenciará la percepción de los huzíes como un grupo sectario y *proxy* de Irán. El último acercamiento mediador evidenció que se han hecho aún más irreconciliables las posturas entre la Coalición y los huzíes.

A principios de septiembre se debía celebrar una ronda de consultas en Ginebra, auspiciada por el nuevo Enviado Especial para Yemen, Martin Griffiths que hasta el momento había suscitado muchas expectativas. Este enviado, nombrado

en abril de 2018 había cosechado varios éxitos y parecía ser más consciente de la necesidad de llevar a cabo un proceso más inclusivo que atendiera a los diferentes grupos armados operativos en Yemen. De hecho, y siendo conocedor de la necesidad de retomar las conversaciones de paz tras dos años de ausencia total de negociaciones, organizó una ronda de consultas que sirvieran de antesala a posteriores negociaciones. Pretendía alcanzar un acuerdo que ofrecieran un nuevo marco para las conversaciones de paz, que superara la resolución 2216 y permitiese alcanzar acuerdos que favoreciesen la reconstrucción de confianza entre los dos bandos. Sin embargo, las consultas se clausuraron el 8 de septiembre sin que la facción huzí llegara a presentarse.

Mientras que el gobierno yemení argumentaba que una vez más los rebeldes habían demostrado su poca voluntad de negociación, estos defendieron que ellos querían asistir, pero que la intransigencia de la Coalición evitó que pudieran estar presentes. Los huzíes habían impuesto una serie de condiciones para realizar el viaje y la Coalición que mantiene el control del espacio aéreo de Yemen se negó a satisfacerlas. En cualquier caso, la misión de mediación de Griffiths sufrió un primer revés, y las declaraciones que realizó respaldando la idea de que los huzíes quería asistir pero que lamentablemente no pudieron cumplir este objetivo, ha servido para algunos sectores de la Coalición para criticar su gestión.

Lejos de cesar en su empeño, el Enviado Especial ha continuado su labor mediadora y ha mantenido encuentros satisfactorios con los huzíes tanto en Muscat como en Sanaa en los días sucesivos al fracaso de Ginebra. Omán, que hasta el momento ha evitado entrar en confrontación directa con Irán, se ha convertido en el actor regional con mayor capacidad para servir de mediador entre los huzíes y el resto de los países del Golfo. La Oficina del Enviado Especial ha manifestado que se están alcanzando acuerdos para reabrir el aeropuerto de Sanaa y permitir la salida de enfermos para que sigan sus tratamientos fuera del país. Una medida de este calibre tendría un importantísimo impacto en población que vive en el territorio de dominación huzí, el área más poblada de Yemen. Queda por ver cómo reaccionará la Coalición ante estas medidas que alivian parte de la presión sometida a los huzíes. Por el momento y horas después de que se clausurasen las consultas de Ginebra, se reanudaban los combates en Hodeida. Pocos días después, el 14 de septiembre, Emiratos Árabes Unidos anunciaba oficialmente a Naciones Unidas su intención de reanudar la batalla por Hodeida.

LA BATALLA POR HODEIDA, ¿PUNTO DE INFLEXIÓN?

¿Cuál es la importancia de Hodeida? El principal puerto de Yemen, situado sobre el Mar Rojo se ha convertido en el principal escenario de la contienda. En octubre de 2014 fue capturado por los huzíes, que hasta el momento mantienen el control sobre la ciudad y su puerto. Se cree que es la zona a través de la Irán abastece de misiles al grupo rebelde. Es además por donde entra el mayor flujo de ayuda humanitaria y las principales importaciones comerciales de alimentos y otros bienes de primera necesidad. Se trata de una de las principales fuentes de ingreso y principal salida al mar para los huzíes.

A comienzos de verano, el Ejército Nacional, apoyado por la conocida como Resistencia de Tihama, las fuerzas de Tareq Saleh, sobrino del expresidente Saleh, junto a grupos salafistas, tropas terrestres emiratíes y Arabia Saudí desde el aire, iniciaron su ofensiva para retomar Hodeida. En los primeros días el avance fue muy rápido y parecía que la ciudad y su puerto caerían en manos de Hadi nuevamente. Pero la creciente oposición de la comunidad internacional y el papel del Enviado Especial paralizó temporalmente la contienda. Siguiendo las recomendaciones del Panel de Expertos de la ONU, Griffiths presentó un plan especial para Hodeida: una retirada pactada de los huzíes que colocase el puerto bajo la supervisión directa de Naciones Unidas. Esta solución garantizaría, de un lado, que Irán no enviara misiles a los huzíes -al menos a través de Hodeida-, y, de otro, aseguraría la entrada de alimentos, medicinas y ayuda humanitaria, por el que las organizaciones internacionales que operan en el país consideran el 'salvavidas de Yemen'.

La toma de Hodeida podría tener consecuencias devastadoras para la población yemení. La comunidad internacional ha tomado conciencia de esta realidad, Además, en cierto sentido, Hodeida constituye un micro laboratorio de la guerra, ya que un acuerdo relativo al puerto que sea aceptable para ambas partes puede convertirse en una buena base para la negociación de paz para Yemen en general, además de un avance prometedor en la reconstrucción de la confianza mutua entre las partes beligerantes. En el otro lado de la moneda, una falta de acuerdo respecto a Hodeida y una eventual toma del puerto puede conducir a una mayor fragmentación de Yemen, y un mayor daño humanitario si la Coalición continúa con su política de bloqueo.

Durante largo tiempo, tanto Emiratos Árabes Unidos como Arabia Saudí han tenido la impresión de que la toma de Hodeida representaría un punto de inflexión en la guerra, ya que se cree que obligaría a los huzíes a rendirse o, al menos,

aceptar la negociación en términos más favorables para la Coalición. Sin embargo, y sin minimizar el impacto que ésta tendría sobre la facción huzí, lo cierto es que el grupo seguiría controlando un vasto territorio de Yemen que incluye la capital del país. Por otro lado la Coalición se ve sometida a una creciente crítica por parte de la Comunidad Internacional, consternada por la situación que atraviesa el país, que la batalla de Hodeida contribuiría sustancialmente a empeorar. La comunidad internacional ha comenzado a ejercer presión sobre los aliados de ambas facciones, sobre todo Arabia Saudí e Irán, pero también a Emiratos Árabes Unidos para que busquen una salida pactada al conflicto y dejen de avivar la contienda yemení. Al mismo tiempo, muchas naciones comienzan a revisar sus propias relaciones los países que directa o indirectamente participan en la guerra de Yemen. Es en este sentido que Europa podría jugar un papel destacado a nivel internacional.

LA RESPUESTA EUROPEA AL CONFLICTO. RECOMENDACIONES.

El desastre humanitario que se vive en Yemen hace que sea recomendable que los países de la Unión Europea adquieran un rol más activo, ya no sólo por una cuestión humanitaria apremiante, sino también como parte de la lucha antiterrorista, la prevención de nuevas oleadas de refugiados y la defensa del Derecho Internacional.

Desde que se iniciara la guerra en Yemen, la Unión Europea ha tenido un papel marginal e incluso casi inactivo en el proceso de mediación del conflicto. Un papel más activo podría hacerse efectivo en al menos tres planos. Por una parte, debe asistir y complementar la mediación de Naciones Unidas. Por otra parte, debe tratar de acercarse a los actores que hasta el momento han estado excluidos de la negociación pero que son parte fundamental del conflicto y lograr que sus demandas y aspiraciones sean escuchadas. Por último, debe comprometerse a frenar el abastecimiento de armas a las distintas partes en conflicto como elemento activo para contribuir al fin de la guerra.

Europa tiene la capacidad y las herramientas para complementar y asistir el proceso de mediación iniciado por la ONU para la resolución del conflicto en Yemen. Puede contribuir junto a Naciones Unidas a fomentar el diálogo entre las distintas facciones y aportar infraestructura para que los contactos tengan lugar. El hecho de que hasta el momento Europa sólo haya participado tangencialmente tanto en esta mediación como en la que tuvo lugar en 2011, es un factor que juega en ventaja para Europa, ya que no ha sufrido desgastes y contribuye a que sea percibida como neutral. Pero para que la mediación sea efectiva, Europa debe ganarse la confianza

de los distintos actores que participan en la guerra y debe fomentar nuevos canales de comunicación. Si bien es cierto que el cierre de las embajadas europeas en Yemen constituye un obstáculo a este fin, existen múltiples vías por las que los países europeos pueden iniciar contactos a nivel bilateral con los países que están directa o indirectamente implicados en la guerra, así como con las facciones que intervienen en uno y otro lado del conflicto.

Los países de la Unión Europea que actualmente están en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Gran Bretaña, Francia, Países Bajos y Suecia) podrían promover una nueva resolución que sirva de marco para la negociación y que permita superar la resolución 2216, en la actualidad obsoleta. Además podrían promover acciones concretas como la reapertura del aeropuerto de Sanaa que ayudarían a aliviar la tensión de la población yemení.

Como se ha señalado con anterioridad, han proliferado en la guerra actores que aún no participan activamente en la negociación. Europa puede tratar de establecer cauces de comunicación con estas fuerzas políticas, sociales y militares emergentes y contribuir a que sean escuchadas sus demandas. Además de la necesidad de conseguir una paz entre las facciones beligerantes formales, también deben dedicarse esfuerzos por pacificar las distintas luchas armadas superpuestas que tienen lugar simultáneamente a la guerra principal. Nuevamente, y para que no ocurra lo que ya aconteció en 2011, deben escucharse todas las voces, y tratar de lograr una paz cimentada en el fin de la violencia en cualquiera de sus expresiones.

Por último, y recogiendo las directrices de Naciones Unidas y del Parlamento Europeo, que reiteradamente han solicitado que no se abastezca de armamento a las partes que están en el conflicto, La Unión Europea debe formular una línea de actuación coherente y unificada y presionar a los Estados miembros para que revisen los contratos que mantienen con las partes beligerantes. En la medida de lo posible los contratos deben ser rescindidos o se deben reforzar las garantías de que no van a ser empleados en la guerra de Yemen contra objetivos civiles. La Unión Europea, conforme a la Posición Común 944/2008/PESC acordó establecer como criterio para exportar armas "el respeto a los derechos humanos en el país de destino final". Es recomendable hacer un seguimiento del uso de las armas que los países de la Unión Europea venden para que, en caso de que se empleen contra objetivos civiles, se puedan exigir responsabilidades al incurrir en un delito contra el Derecho Internacional y contra los contratos con los países que suministran el material bélico.

Hasta el momento Alemania, Bélgica, Países Bajos, Suecia, Noruega, Finlandia y Grecia, han revisado sus contratos con los países implicados en la guerra y han establecido restricciones parciales o anulaciones totales en la venta de armas. España también anunció recortes en la venta de armas a Arabia Saudí, tuvo que retirar la medida ante la amenaza de Riad de rescindir el contrato de compra de 5 corbetas de fabricación española. Del mismo modo Alemania también ha tenido que rectificar su postura y ha reanudado la venta de armas a Arabia Saudí.

Sin embargo, y a pesar de que estas medidas chocan con los intereses económicos nacionales, debería ponerse sobre la mesa el debate sobre la licitud y la conveniencia de que Europa y otros países contribuyan de esta manera indirecta a la guerra yemení. Frenar el abastecimiento de armas perseguiría un doble objetivo: adoptar un rol activo en el intento por acabar con la guerra, y contribuir a cimentar la confianza y la visión de neutralidad necesaria a la hora de abordar un proceso negociador.

A finales de 2007 España aprobó una ley propia sobre el comercio de armas que establece que se debe "garantizar la transparencia en la información oficial" y que permite denegar una exportación "cuando existan indicios racionales de que las armas puedan ser empleadas [...] en situaciones de violaciones de derechos humanos". Dicha transparencia no se cumple y entra en contradicción con acuerdos como el firmado con Arabia Saudí en septiembre de 2016: el Acuerdo de Protección de Información Clasificada en Materia de Defensa.

Es recomendable que España elabore una posición firme respecto a la venta de armas. Una posición en la que se diseñe la estrategia y las líneas rojas del suministro de material bélico a países con conflictos abiertos y sobre la idoneidad de su publicación o el mantenimiento como información reservada. Es conveniente que la posición se defina en el marco político más amplio posible y que integre tanto al gobierno como a la oposición. Una línea de actuación que elabore una respuesta coherente e inequívoca que no dañe la imagen y la credibilidad de España de cara al exterior.

La actual embajadora de la Unión Europea para Yemen, la embajadora Antonia Calvo, de nacionalidad española, cuenta con gran aceptación por parte de las principales facciones de la guerra yemení. Un hecho que debería aprovecharse para mejorar y fomentar la participación de Europa en el proceso mediador. A día de hoy este esfuerzo debe dirigirse en intentar que Hodeida pase a estar controlada por Naciones Unidas, y es precisamente en este punto donde Europa puede ayudar

a que las exigencias de las diferentes partes se ajusten y logren un acuerdo. Se trata de una oportunidad positiva, puesto que los huzíes han mostrado estar dispuestos a dejar Hodeida en manos de la ONU, y la Coalición tiene suficiente presión internacional como para verse obligada a bajar su nivel de exigencias.

Hodeida representa una oportunidad para la paz. La Unión Europea debe adoptar una posición clara y enérgica, tanto por razones humanitarias como políticas, contra el ataque de la coalición. Para ello será necesario llevar a cabo contactos diplomáticos con Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudí y Estados Unidos. Es fundamental también garantizar el paso de la ayuda humanitaria y el fin a las obstrucciones a la misma. El objetivo debe ser tratar de frenar la ofensiva militar y dar paso nuevamente a las negociaciones. También la Unión Europea debe dirigir sus esfuerzos a persuadir a los huzíes para que dejen de atacar con misiles Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos, un hecho que aliviaría la presión interna sobre Riad y Abu Dabi.

España mantiene una excelente relación con Arabia Saudí reforzada por los lazos de sus respectivas monarquías, así como una muy buena relación con Emiratos Árabes Unidos. Estas relaciones se han desarrollado muy particularmente en el plano económico y comercial, cada vez en mayor medida en otros ámbitos como la cultura o la educación, pero todavía con cierto enfoque funcional/compartimentalizado. Con Irán, también conserva una relación bilateral cordial. Todos estos países tienen una percepción de la lealtad muy elevada, por lo que España será más capaz de incidir en su política exterior si mantiene la posición de socio, algo que hasta ahora ha conseguido a pesar de los conflictos intestinos entre sus socios, como la llamada 'guerra fría de Oriente Próximo' o el conflicto intra-Golfo con Qatar.

Las buenas relaciones con los tres países se han forjado no sin esfuerzo, llevando a cabo un difícil equilibrio entre el mantenimiento de los intereses nacionales, las presiones internas y externas, y los principios defendidos por España en el plano internacional. No obstante, tanto la opinión pública como la coyuntura actual, y la importancia de la subregión, indican que sería un buen momento para diseñar una nueva estrategia hacia Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudí, y quizás el Golfo en su conjunto. Un cambio integral con carácter multidimensional más acorde con los principios que España siempre ha promovido en Oriente Medio ligados a la mediación, lazos de amistad, colaboración, y respeto al Derecho internacional. Los fuertes lazos económicos que España mantiene con ambos países, unidos a la asertividad de sus mandatarios en estos últimos años, y

la existencia de otras prioridades exteriores que permite a nuestro país posponer decisiones estratégicas de calado en ámbitos no preferentes, hacen sin embargo que un giro radical en la política exterior del país, aunque deseable, sea muy difícil.

Los equilibrios diplomáticos ubican a la UE, y en cierto modo a España, en una situación óptima para tratar de aliviar tensiones, al menos en el caso de la guerra de Yemen. La salida de Trump del Plan de Acción Integral Conjunto ofrece una oportunidad para elevar las presiones sobre Irán con respecto a Yemen. A Irán le interesa preservar la vigencia del Plan y en cambio Yemen no es un interés prioritario, por lo que puede ser más proclive a realizar concesiones en este país. Este gesto, que sería percibido como un éxito de la diplomacia y permitiría, al mismo tiempo, vaciar de contenido la argumentación de Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos.

Para estos últimos, la guerra en Yemen genera un alto coste tanto económico como militar y político, y daña seriamente su proyección internacional. Puesto que la resolución del conflicto es improbable que vaya a establecerse por la vía militar, es recomendable que tanto la UE como España empleen su relación de amistad con estos países para que pongan fin a su intervención en Yemen y aúnen esfuerzos en procurar la celebración de una Conferencia de Reconciliación Nacional que sea inclusiva. La salida de los países del Golfo de la guerra no acabaría con los problemas de Yemen, pero sí podría facilitar y allanar el camino para un entendimiento interyemení.

Memorandos Opex de reciente publicación

- 235/2018: **Menores extranjeros no documentados en la UE: situación y pautas para abordarlo.** Juan Antonio Pavón Losada.
- 234/2018: **El desafío de la insurgencia yihadista en Mali.** David Nievas Bullejos.
- 233/2018: **Elecciones presidenciales en Colombia: previsiones y desafíos tras la primera vuelta.** Erika Rodríguez Pinzón.
- 232/2018: **Putin: nuevo mandato y su impacto para la política exterior de Rusia.** Javier Morales Hernández.
- 231/2018: **La estrategia de la UE con África: nuevos enfoques y perspectivas.** Ainhoa Marín.
- 230/2018: **Las guerras comerciales de Trump: China, México y Europa. Posibles escenarios y consecuencias.** Alexandre Muns Rubiol
- 229/2018: **¿Qué pasa en Turquía? Restricción de libertades y desequilibrio de poderes.** Antonio Ávalos Méndez
- 228/2018: **La cuestión kurda en Siria e Irak tras caída de ISIS.** David Meseguer
- 227/2018: **La Inversión Socialmente Responsable en España como herramienta de transformación social: Una aproximación al estado de la cuestión.** Realizado por ECODES, y coordinado por Cristina Monge y Leo Gutson.
- 226/2018: **La Argentina de Macri: perspectivas para el nuevo año político.** Mario Scholz
- 225/2018: **Qatar, Arabia Saudí y la redefinición del Golfo Pérsico.** Ignacio Gutiérrez de Terán.
- 224/2018: **La Reforma Fiscal de Trump y su impacto en EEUU y en Europa.** Alexandre Muns Rubiol
- 223/2017: **Trump y la capitalidad de Jerusalén.** Itxaso Domínguez de Olazábal
- 222/2017: **La crisis de gobierno en Arabia Saudí y sus derivaciones regionales.** Itxaso Domínguez de Olazábal
- 221/2017: **El triunfo de Macri en las legislativas de 2017 y sus posibles consecuencias para Argentina. Una visión desde la Unión Cívica Radical (UCR).** Mario Scholz
- 220/2017: **Avances en tecnología de transporte eléctrico. Estado del arte y camino por delante.** Emilio de las Heras
- 219/2017: **El colapso del Daesh: ¿un punto de inflexión del yihadismo internacional?.** Ignacio Gutiérrez de Terán
- 218/2017: **El papel del autoconsumo en la transición energética en España y lecciones aprendidas de otros países.** Laura Martín
- 217/2017: **Transición energética en España: ¿Qué podemos aprender de las experiencias de otros países?.** Emilio de las Heras
- 216/2017: **El Factor Trump en Asia y el Indo-Pacífico.** Juan Manuel López-Nadal

Para consultar toda la serie de Memorandos Opex en versión online y visitar nuestra página web:

<http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-externa-opex/documentos/memorandos>