

El conflicto de Yemen y Arabia Saudí: sin influencia para resolver pero con motivos para no hacerlo

Javier Bordón | *Doctorando en Relaciones Internacionales en la Universidad de Lancaster, Reino Unido (a partir de octubre de 2021), anteriormente ayudante de Investigación en prácticas del Real Instituto Elcano (2019) y del King Faisal Center for Research and Islamic Studies en Riad, Arabia Saudí (2019) | @JavierBordonOs* 

Tema

Arabia Saudí es un actor clave en Yemen. El conflicto actual, que entra en su séptimo año, asiste a un renovado impulso por alcanzar una resolución al tiempo que se recrudece la violencia. El reino saudí ha manifestado su intención de retirarse militarmente de una campaña sin triunfos evidentes, pero hay una serie de factores y desafíos que ponen trabas y preceden a su salida de Yemen.

Resumen

Este análisis pone el foco sobre la política de Arabia Saudí hacia Yemen y los factores que la condicionan en relación con el conflicto. Atendiendo al contexto nacional e internacional, se plantean varios desafíos y líneas de acción que podrían demarcar el futuro de Yemen. Hoy por hoy, Arabia Saudí carece de suficiente influencia para, en solitario, encauzar el conflicto hacia una resolución bajo términos que le resulten aceptables. No obstante, posee la capacidad de trastocar e impedir la estabilización y eventual resolución del conflicto, así como de la grave crisis humanitaria. Por lo tanto, Arabia Saudí tiene que formar parte de la solución sostenible tanto de la guerra como de sus consecuencias humanitarias.

Análisis

Múltiples conflictos en medio de la mayor catástrofe humanitaria

Yemen se ha convertido en el lugar de encuentro de una *miríada de conflictos*. Su curso ha arrastrado al país más pobre de Oriente Medio a la crisis humanitaria más grave desde la Segunda Guerra Mundial, según la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) de la ONU. El reemplazo del régimen de Ali Abdullah Saleh, en el contexto de las revueltas árabes de 2011, no impidió el avance militar de Ansar Allah –comúnmente *conocidos como los hutíes*– sobre la capital Saná en 2014 ni previno la fragmentación del territorio en una *multiplicidad de centros de poder*. Tampoco lo ha hecho la coalición internacional que interviene en Yemen desde marzo de 2015, cuyo mandato es revertir la ofensiva hutíes y restaurar la autoridad del gobierno previsto por la *Iniciativa del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG)* de mayo de 2011. El príncipe heredero de Arabia Saudí, Mohamed bin Salmán (conocido como MBS), auguró al principio de la intervención que esos objetivos se alcanzarían en no más de seis semanas.

El mapa político actual está más lejos que nunca de un Estado viable y soberano. Ansar Allah tiene un dominio casi completo del norte del país. El gobierno de Abdrabbuh Mansur al-Hadi, de crisis en crisis, lidia con las aspiraciones secesionistas del Consejo de Transición del Sur (CTS) y los intentos de integrarlo en su alianza con el partido Islah (organización islamista de estructura laxa y con una relación histórica con los Hermanos Musulmanes). Una pluralidad de formaciones sociopolíticas y grupos armados se esparcen por el territorio. Yemen es, al mismo tiempo, un espacio donde la penetración externa influye las dinámicas y el equilibrio de poder entre las facciones locales y los esfuerzos internacionales por estabilizar el país. Las rivalidades son fluidas y se superponen entre sí, lo que hace difícil predecir el comportamiento de los diferentes actores y las expectativas de resolución del conflicto. La llegada de Joe Biden a la presidencia de EEUU en enero de 2021 ha reavivado el impulso internacional y regional para alcanzar un cese de hostilidades, pero el contexto doméstico continúa sumido en el enfrentamiento armado. En medio de los esfuerzos diplomáticos de la comunidad internacional y los combates entre las facciones sobre el terreno se sitúa Arabia Saudí.

La monarquía más grande de la Península Arábiga juega un papel central en Yemen, como líder de la coalición militar -y del bloqueo económico- que vino al rescate del gobierno de Hadi, principal adversario de los hutíes e interlocutor clave en las negociaciones y el proceso político. La estrategia de Arabia Saudí se encuentra ante una paradoja aparente: el reino ha hecho visible su voluntad de poner fin a su campaña militar, pero múltiples factores previenen su retirada. Éstos reflejan un dilema para la seguridad nacional, pero no se circunscriben a la protección de las fronteras o de las infraestructuras críticas, pues la seguridad y supervivencia del régimen son los principales condicionantes de la política del reino, en interacción con una noción determinada de liderazgo y estatus.

La política de Arabia Saudí hacia Yemen

La decisión saudí de intervenir mediante el uso de la fuerza tuvo una cobertura de legitimidad provista por la petición del gobierno de transición yemení. No obstante, las claves que impulsaron el despliegue son más intrincadas. Los factores subyacentes a la política de Arabia Saudí que se desarrollan a continuación explican también su permanencia en el conflicto, de forma que la variación de alguno o la totalidad de ellos en beneficio de una mayor seguridad o estatus incidiría sobre la estrategia y el alcance del papel saudí, pudiendo derivar en un enfoque más constructivo.

La política de EEUU hacia Oriente Medio ha corroborado una y otra vez la percepción saudí acerca del languidecimiento de su posición como proveedor de seguridad del reino. Primero, con Obama y la firma del Plan de Acción Integral Conjunto (el “acuerdo nuclear” o JCPOA, por sus siglas en inglés) con Irán; después, a raíz de la inconsistencia de la política de Trump, y, ahora, con la recalibración estratégica y bilateral en curso por el gobierno de Biden. La actitud menos permisiva que llega desde la Casa Blanca puede presionar para que Arabia Saudí abandone la intervención, pero, sin garantías, los saudíes se ven arrinconados a permanecer en Yemen. Aprendiendo de la turbulencia geopolítica sin réditos tangibles que han dejado los últimos años, el régimen está explorando alternativas regionales que mitiguen sus preocupaciones en materia de

seguridad. La política intervencionista saudí que siguió a las revueltas árabes de 2011 en lugares como Siria no ha creado un entorno regional más favorable y experimenta una cierta fatiga, en parte acelerada por la pandemia del COVID-19 y el tono menos belicoso en EEUU. Así se llegó el pasado enero al fin del bloqueo impuesto desde 2017 sobre Qatar, y a las nuevas rondas de diálogo que se están llevando a cabo con Irán y Turquía.

Esta tendencia incipiente de dar preferencia a la diplomacia nos lleva a la transposición de rivalidades en el escenario yemení. El reino mira con ansiedad la cooperación entre Ansar Allah e Irán, la cual se basa no sólo en cierta afinidad ideológica sino en una convergencia de intereses, generando beneficios para ambos. Arabia Saudí teme que la presencia de Irán –y del movimiento libanés Hezbollah– al sur de sus fronteras se convierta en una amenaza permanente a su seguridad y estabilidad. La creciente frecuencia y sofisticación tecnológica de los ataques hutíes en el transcurso de la guerra, las interceptaciones de material armamentístico por la coalición y EEUU, y el reconocimiento y protección diplomáticos conferidos por Irán son, para Arabia Saudí, pruebas suficientemente concluyentes: los hutíes pueden actuar como *proxy* de la República Islámica, un tipo de relación inaceptable para los saudíes. Ha quedado claro en repetidas ocasiones que los hutíes operan con amplio margen de autonomía respecto a los designios de Teherán, aunque el vínculo está ahí y Arabia Saudí quiere debilitarlo o, por lo menos, tenerlo bajo control.

Todo ello no puede desligarse de la importancia geoestratégica y sentido histórico de Yemen para su vecino norteño. Riad lo concibe como un “patio trasero”, un espacio donde Arabia Saudí ha de ser el actor externo preeminente. Como nexo entre el océano Índico y el mar Rojo, y entre la península Arábiga y el Cuerno de África a través del estrecho de Bab al-Mandeb, Yemen atrae la atención de intereses securitarios y económicos de diversa índole. Esto hace que los saudíes compitan tanto con adversarios como con aliados que aspiran a anteponerse. Emiratos Árabes Unidos (EAU) forma parte de la coalición, pero el foco de su actividad ha estado puesto mayoritariamente en el sur de Yemen, donde ha invertido en las capacidades de una variedad de actores (como el CTS), realizando operaciones de contraterrorismo contra al-Qaeda en la Península Arábiga (AQAP, por sus siglas en inglés) y tomado el control de islas y puertos estratégicos (por ejemplo, las islas de Socotra y Perim y el puerto de Adén). Abu Dabi no anunció que iba a rebajar su contribución a la coalición hasta julio de 2019, cuando consideró que sus intereses en las rutas marítimas quedaban protegidos mientras se liberaban de la presión acumulada tras años de intervención, creando asperezas con Riad.

Cambios y limitaciones en la política exterior de Arabia Saudí

Otros factores en el ámbito doméstico esclarecen la ruptura que ha supuesto la guerra para más de tres cuartos de siglo de política exterior saudí reticente hacia el desempeño militar y la confrontación directa. La promoción de un ultranacionalismo “desde arriba” desde el inicio del reinado del rey Salmán en 2015 y la entrada en escena del príncipe heredero Mohamed bin Salmán han venido redefiniendo la relación entre el régimen y la sociedad y los preceptos de política exterior. La intervención en Yemen era una oportunidad para alimentar el fervor nacionalista y un medio para expresar la lealtad de

los ciudadanos hacia sus dirigentes. Pretendía, además, servir de demostración del liderazgo regional de Arabia Saudí, caracterizado como una aspiración legítima y el proyecto personal del príncipe heredero.

La búsqueda de dicho liderazgo y los medios elegidos para alcanzarlo reflejan la centralidad de un problema de estatus. El príncipe heredero viene reestructurando la toma de decisiones en el seno del régimen en torno a su persona. La necesidad de proyectar una imagen exterior fuerte y consolidar su autoridad doméstica influyeron en la decisión de intervenir militarmente y, a día de hoy, ese mismo afán por preservar el estatus nacional e internacional impide la retirada sin antes lograr un resultado que pueda presentarse como una “victoria” o una “no derrota”, lo que en inglés se conoce como *face-saving* (“salvar la cara”).

La mayor proactividad y empleo del poder duro se han topado con el callejón sin salida en que se ha convertido Yemen. Las acusaciones de violaciones de derechos humanos continúan haciendo mella. Los contratiempos en la batalla y los ataques hutíes contra infraestructuras críticas contrastan con las cifras que sitúan al reino en el [sexto puesto mundial del ranking en gasto militar del SIPRI](#). Según el periódico saudí *Riad*, el uso de aviones de combate en Yemen representaba un coste de 230 millones de dólares al mes en 2019. Asignar tal volumen de recursos a una campaña cuestionable es cada vez menos sostenible en un contexto de grandes proyectos anticipados en la Visión 2030 (el marco estratégico para el desarrollo y diversificación socioeconómicos del país presentado por el príncipe heredero en 2016), un intervalo de precios bajos del petróleo que se remonta a 2014 y un mundo golpeado por la pandemia.

Ante tal panorama, la monarquía lleva [casi dos años](#) intentando articular una salida viable del conflicto. No obstante, es incapaz de imponer su autoridad, o de dejar deliberadamente de ejercerla, para poner fin a la guerra sin afrontar un perjuicio para su seguridad y estatus. A nivel regional, pretende contrarrestar la influencia iraní y vigilar las ambiciones de otros actores externos. El equilibrio entre las facciones yemeníes aliadas reúne a las fuerzas de Hadi (del que los saudíes desconfían, pero todavía no pueden desprenderse), el Islah (partido islamista en el que se apoyan cada vez más) y el CTS (receloso del Islah y sus lazos con los Hermanos Musulmanes). El [Acuerdo de Riad](#) entre, por un lado, el gobierno de Hadi apoyado por el Islah y, por otro lado, el CTS, busca rescatar las pocas credenciales que le quedan al gobierno reconocido internacionalmente y contrapesar la superioridad hutíes mediante la integración político-militar de ambas facciones.

Sin ser suficiente, la eficacia de los ataques hutíes contra Arabia Saudí precipitó el establecimiento de un [canal de comunicación extraoficial](#) entre el reino y Ansar Allah, con negociaciones en curso. Arabia Saudí prefiere un alto el fuego antes de hacer concesiones, pues les permitiría velar por que el equilibrio de fuerzas no se ponga definitivamente en su contra. Los hutíes, en cambio, dicen que el fin de la intervención es un prerrequisito imprescindible. Quieren que el reino les reconozca plenamente y asuma el grueso de las concesiones antes de declarar un alto el fuego.

EEUU y los límites de la presión internacional

El contexto internacional viene experimentando un nuevo impulso hacia estabilizar y poner fin al conflicto, pero la iniciativa diplomática estadounidense, que ya figuraba entre las promesas electorales de Biden, corre el riesgo de convertirse en un intento pasajero. La situación general ha empeorado y los enfrentamientos se han intensificado. Si bien estas dinámicas sólo pueden confluir mediante la inclusión de los actores locales, el conflicto perdurará si Arabia Saudí no sella una serie de garantías en torno a su seguridad y estatus y acepta el equilibrio político emergente en Yemen.

El viraje de la política estadounidense en febrero parecía asignar la responsabilidad y tornar la presión sobre Riad: junto con el nombramiento de un enviado especial, Biden anunció el cese del apoyo a las operaciones ofensivas de la coalición, la revisión de las ventas de armas al reino y la anulación de la designación de los hutíes como organización terrorista. A pesar de que Washington sigue comprometido con la defensa territorial de su socio estratégico, los saudíes vieron este cambio como beneficioso para la inflexibilidad de los hutíes. La escalada de la ofensiva sobre la región de Marib y el fracaso de la ronda de negociaciones en Omán a comienzos de mayo apuntaban en esta dirección.

Como respuesta, Arabia Saudí ha emprendido acciones dirigidas a presentar al reino como partidario de la paz y revertir el giro de EEUU, que parece estar adoptando una postura más coercitiva hacia los hutíes. Por un lado, la Administración Biden sigue sin concretar qué implica el fin del apoyo a las operaciones ofensivas, mientras contratistas privados dan soporte a la aviación saudí y el bloqueo del puerto estratégico de Hodeida por la coalición continúa prácticamente intacto. Por otro lado, EEUU está ampliando la lista de hutíes sometidos a sanciones, los reproches públicos de la cooperación con Irán y tomando alguna acción aislada desbaratando envíos de armas. A diferencia de la impresión que dio al comienzo de su mandato, Biden no está abandonando a los saudíes a su suerte en Yemen. El enviado especial Tim Lenderking comentaba en junio que los hutíes son un actor legítimo, pero el Departamento de Estado se apresuró a aclarar que el gobierno de Hadi es el único gobierno legítimamente reconocido por EEUU. Un cambio de tono notable, pero que no rompe con la posición de Arabia Saudí. Lo cierto es que el margen de maniobra de EEUU es limitado, sin influencia directa sobre los actores locales, sino a través de sus patronos regionales.

Equilibrio de fuerzas e impasse en Yemen

La crisis humanitaria que padece Yemen está llegando a límites extremos. La ONU considera que 24,3 millones de yemeníes necesitan algún tipo de ayuda o protección. La propagación de enfermedades infecciosas como el cólera y el sarampión se suma al peligro descontrolado del COVID-19. De entre los cuatro millones de desplazados internos desde 2015, aproximadamente un millón se refugian en la región de Marib.

La batalla por el control de Marib, al este de la capital, puede representar el punto de inflexión que determine quién lleva la delantera en las negociaciones. Los hutíes han revigorizado un asedio de más de un año de antigüedad sobre el último territorio norteño bajo las fuerzas de Hadi, donde la defensa corre a cargo del vicepresidente Ali Mohsen y del partido Islah, con el apoyo aéreo de Arabia Saudí. Marib acoge importantes

reservas de petróleo en un país que importa el 90% de sus necesidades de hidrocarburos, lo que lo convierte en un enclave estratégico. Por lo tanto, está en juego el aguante de la economía de guerra de los hutíes, así como la recompensa política ligada al posible triunfo de su avance sobre Marib. Sin embargo, la prolongación de la ofensiva por tiempo indefinido puede volverse en su contra. Los hutíes se arriesgan a que el *impasse* en Marib les debilite en otros frentes, como demuestra el hecho de que el CTS esté *recapturando corredores estratégicos en el sur*.

El intercambio de ataques y represalias sobre infraestructuras críticas, objetivos militares y áreas urbanas entre Arabia Saudí y los hutíes ha alcanzado un nuevo pico. Los misiles y bombardeos envían señales disuasorias y pretenden imponer costes sobre el empeño del rival. Los proyectiles que golpearon las instalaciones petrolíferas de Abqaiq y Khurais en 2019 obligaron a Arabia Saudí a reducir temporalmente su producción nacional a la mitad, interrumpiendo de la noche a la mañana un 5% de la producción global de petróleo. Como ocurrió entonces, el ataque frustrado contra las instalaciones de Ras Tanura en marzo fue un recordatorio de que los hutíes poseen capacidad para dañar el motor económico del reino. Estas muestras de inseguridad se han convertido en una pesadilla estratégica para Riad.

Mientras tanto, el bloqueo naval de Hodeida -un puerto vital para el acceso de ayuda humanitaria y bajo control hutíes- sigue en pie, salvo para el amarre de varios barcos que los saudíes han permitido como gesto de buena fe hacia los hutíes. Los vuelos del aeropuerto internacional de Saná continúan vetados por la coalición. Arabia Saudí anunciaba el 22 de marzo una *propuesta de paz* que trataba estos puntos. Los hutíes la rechazaron por no integrar concesiones que, en la práctica, protegerían y legitimarían su posición dominante. Como se ha mencionado antes, los saudíes eran conscientes de esta actitud maximalista, y pretendían, a todas luces, presentarse como partidarios de la paz y elevar la presión sobre Ansar Allah. El *frenesí de actividad diplomática* desde el mes de mayo, y especialmente desde junio, con Omán como principal catalizador de las negociaciones, podría ser un indicio de que los hutíes y Arabia Saudí están acercando posiciones.

Desafíos para Arabia Saudí: controlando los daños

El desafío más acuciante para Arabia Saudí es frenar los ataques sobre su territorio y restituir la seguridad fronteriza. Sin un acuerdo que anticipe acciones recíprocas, será imposible conseguir estos objetivos a corto plazo, los cuales son necesarios para presentar una "no derrota". Riad se verá empujado a hacer concesiones, probablemente en lo relacionado con el bloqueo económico y el aislamiento internacional de los hutíes (por ejemplo, el levantamiento del bloqueo del puerto de Hodeida y el aeropuerto de Saná, seguido de una monitorización limitada).

Si todavía no han adoptado estos pasos es porque la guerra aérea se entrelaza con la medición de fuerzas que prosigue en la batalla terrestre. El asalto sobre Marib puede asestar un golpe decisivo a la supervivencia política de Hadi o moderar las expectativas de los hutíes. Parece que la determinación de Arabia Saudí está puesta en conseguir lo segundo y convertirlo en la clave para su estrategia de salida. Ansar Allah ha llegado a la conclusión de que será inevitable sentar las bases de una relación de convivencia con

Arabia Saudí. No obstante, los hutíes se ven como vencedores en el escenario yemení y quieren que su superioridad esté vigente en la negociación con los adversarios locales.

Todo apunta a que Riad tendrá que abandonar la idea de instaurar un gobierno compuesto exclusivamente por grupos bajo el paraguas de Hadi, es decir, tendrá que reconocer a los hutíes, pero procurará hacerlo sin que lo aprovechen para eclipsar a las fuerzas alineadas con el reino. El desenlace de Marib puede condicionar la naturaleza de dicho reconocimiento y cómo irrumpe en el diálogo político intra-yemení. El riesgo de un nuevo ciclo de violencia no deja de estar presente, pues las demás facciones podrían creerse marginadas en algún punto del proceso. Como ha hecho en el pasado, Arabia Saudí intentará fijar contrapesos militares y políticos en el ámbito doméstico. La incógnita que rodea a la sucesión de Hadi y al Acuerdo de Riad complicará la identificación de estos actores equilibrantes.

Otro desafío para el futuro de la intervención gira en torno a la política estadounidense hacia Yemen, Arabia Saudí y Oriente Medio en su conjunto. Dado que EEUU carece de alternativas no militares para ejercer presión directa sobre los hutíes, las medidas se centran en el nivel regional. Impulsar las iniciativas que previenen el flujo de armas y tecnología desde Irán corregiría en buena medida la asimetría. Además de la vigilancia marítima, la cooperación con Omán en materia fronteriza ayudaría a cumplir con el embargo impuesto por el Consejo de Seguridad de la ONU desde 2015, procurando que no venga en detrimento de su papel mediador. Esto es importante para restringir el margen de maniobra de los hutíes, pero especialmente de cara a mitigar los temores de Arabia Saudí. En cualquier caso, hay por lo menos dos factores que constriñen lo que EEUU está dispuesto a hacer: (1) Yemen no es una prioridad estratégica; y (2) el futuro del acuerdo nuclear con Irán sí que lo es. Hay límites sobre su voluntad de acción en Yemen, sobre todo si pone en peligro la vuelta al acuerdo nuclear.

Irán ha dejado claro que no participará en una negociación del acuerdo nuclear que incluya a los Estados árabes del Golfo, o que se extienda a su programa de misiles balísticos y/o política regional. Sin embargo, Irak, Siria y Líbano son más importantes para Irán que dominar en Yemen. Podría hacer concesiones respecto a los hutíes para avanzar en el contexto de la negociación con EEUU y ganar aceptación regional del acuerdo. Las conversaciones en curso entre Arabia Saudí e Irán indican que estas cuestiones están sobre la mesa. La monarquía probablemente vería las concesiones de forma positiva de cara a poner fin a su intervención militar en Yemen. En caso contrario, junto con una acogida desfavorable de un acuerdo internacional con Irán, Riad tendría menos incentivos para concluir esa intervención.

Un vector de conflicto al que habrá que prestar atención es la brecha que se ha abierto entre Arabia Saudí y EAU, considerados generalmente aliados por excelencia. Las divergencias han salido a la superficie en asuntos que pueden tener implicaciones más allá de Yemen, como la presencia emiratí en islas y puertos estratégicos, la reconciliación con Qatar sellada con la declaración de al-Ula, o la consideración que tienen del partido Islah y sus vínculos con el islam político. Estos dos últimos puntos sugieren una mayor sintonía entre Arabia Saudí y Qatar -que financia a subgrupos dentro del Islah- y la posibilidad de una confrontación mediante *proxies*. Emiratos y el CTS desconfían de Hadi y el Islah, lo que a menudo desemboca en encontronazos que

Riad se apresura a reparar. Incluso podría ocurrir que el CTS y los hutíes estén más dispuestos a amoldarse entre ellos y apartar al Islah. Si esta situación se produjera, Arabia Saudí seguramente se vería impelido a acercar posiciones con el CTS, y por extensión, con Emiratos.

Conclusiones

La operación militar iniciada en Yemen hace más de seis años se ha convertido en una quimera para su líder y principal impulsor, Arabia Saudí. La reputación política invertida en la campaña es tan -o más- importante para el régimen como la seguridad física del país, estando ambos bajo amenaza por el avance del movimiento de los hutíes en Yemen.

La seguridad del régimen y de la familia gobernante condiciona la política de Arabia Saudí. La fuerte conexión que se ha promovido entre el éxito del régimen y el resultado de la guerra de Yemen constriñe las opciones “tolerables” para el reino a la hora de abandonar una operación que no ha alcanzado sus objetivos: restaurar el gobierno de Hadi, derrotar a los hutíes y eliminar la influencia de Irán. La importancia estratégica de Yemen para la política exterior de múltiples actores, entre los que se incluye Arabia Saudí, también desincentiva una marcha “prematura”. Dadas las implicaciones de lo que ocurre en Yemen, no sólo para la defensa y la geopolítica, sino también para el proyecto de construcción nacional y el estatus del régimen y sus representantes, cabe esperar que las elites gobernantes sigan maniobrando para controlar los posibles daños contra su seguridad y demarcar el futuro de Yemen.

La intervención en Yemen podrá llegar a su fin, pero resulta impensable asumir que el reino se desligará del proceso político, o que renunciará a otros instrumentos de proyección de poder, como el apoyo a milicias armadas y la penetración económica mediante ayuda humanitaria y para la reconstrucción del país. Otros actores externos, como Irán y Emiratos, ya están empleando medios por debajo del umbral de guerra abierta. La proliferación de estas prácticas puede derivar en un conflicto de baja intensidad que podría prolongarse indefinidamente. A medida que Yemen continúe fragmentándose en nuevos centros de poder, la salida de Arabia Saudí no bastará para poner fin al conflicto.