

Det glömda kriget i Jemen

Samuel Bergenwall

Kriget i Jemen har resulterat i en enorm humanitär katastrof och bidragit till att stärka al-Qaida och den Islamiska staten. Konflikten har även påverkan på säkerhetsutvecklingen i Mellanöstern generellt. Trots att det som sker i Jemen har betydelse för det internationella samfundet är konflikten underanalyserad och i medieskugga.

Drygt sex år efter den arabiska våren präglas Mellanöstern fortfarande av politisk instabilitet, terrorism och inbördeskrig. I skuggan av de väpnade konflikterna i Irak och Syrien pågår ett regionalt storkrig i Jemen. Inbördeskrig har dock pågått i Jemen av och till i drygt tretton år. Sedan 2015 har kriget utvidgats geografiskt till att inkludera stora delar av Jemens territorium och i ökad grad involverat både regionala och globala aktörer.

Huthierna, en rebellrörelse från norra Jemen, tog i januari 2015 över makten i huvudstaden Sanaa efter att i över ett decennium varit i väpnad konflikt med centralregeringen. Kuppen möjliggjordes av en allians med Ali Abdullah Saleh, den före detta presidenten. Saleh hade tvingats bort från makten under den arabiska våren efter 33 år som president och ersatts av sin vice-president Abd Rabu Mansur Hadi. I mars 2015 avancerade huthierna tillsammans med Saleh-lierade trupper in i centrala och södra Jemen. Därmed var landet på väg att falla helt i rebellernas händer.

Saudiarabien och Förenade Arabemiraten kunde inte tillåta ett huthikontrollerat Jemen, framför allt eftersom rörelsen uppfattades stå rivalen Iran nära. De två gulfstaterna bildade därför en koalition bestående av ett tiotal stater och intervenerade militärt den 26 mars 2015, med stöd från USA, Storbritannien och Frankrike.

Trots att koalitionen i teorin har överlägsen militär förmåga och interventionen har pågått i två och ett halvt år, kontrollerar rebellerna fortfarande stora delar av norra Jemen, inklusive Sanaa.

Denna briefing beskriver krigets bakgrund och utveckling samt analyserar dess konsekvenser. Den bidrar även med policyrelevanta och framåtblickande slutsatser.

Krigets bakgrund

Bakgrunden till kriget i Jemen kan sökas både i strukturella faktorer och i aktörsdrivna händelseförlopp.

Jemen har länge haft stora motsättningar baserade på regional tillhörighet och stam, men i ökad grad också på religion. Eliter från den högländska stamfederationen Hashid, i synnerhet stammen Sanhan (som Saleh tillhör), har under flera decennier dominerat Jemens politik, väpnade styrkor och näringsliv. De nordvästliga delarna av Jemen har överlag gynnats ekonomiskt av den jemenitiska staten medan andra regioner förfördelats. Detta har skapat en utbredd aversion mot de nordvästliga stammarnas dominans i övriga delar av landet. Vidare har de religiösa spänningarna mellan shiiter och sunniter ökat under senare år. I likhet med många andra stater i Mellanöstern har den dominerande eliten inte haft vilja eller förmåga att skapa politiska och ekonomiska institutioner som är inkluderande.

Staten har dessutom varit auktoritär och saknat förmåga att upprätthålla våldsmonopol. Regimens maktutövning har framför allt baserats på informella nätverk, "söndra och härska"-strategier och skett genom att gynna regimtrogna grupper ekonomiskt. Sedan millennieskiftet har Jemens stora sociala och ekonomiska problem förvärrats till följd av sinande oljetillgångar, korruption, kapitalflykt och ojämlik fördelning av landets resurser mellan olika regioner och stammar. Den ekonomiska nedgången har dessutom sammanfallit med en mycket snabb befolkningstillväxt och stor arbetslöshet. Tillsammans har dessa strukturella förändringar skapat en grogrund för instabilitet.

I mitten av 00-talet intensifierades det politiska motståndet mot Saleh-regimen i Sanaa. I norr gick huthierna från att vara en fredlig väckelserörelse bland unga shiiter till att bli ett militärt hot mot centralmakten. I söder uppkom al-Harik al-Janubi ("den södra rörelsen"), som krävde autonomi alternativt självständighet för Jemens sydliga regioner. Parallellt utvecklades al-Qaida i Jemen till terrororganisationens starkaste gren. Därutöver ökade spänningarna inom regimen – mellan Salehs klan å den ena sidan och presidentens tidigare bundsförvanter, general Ali Mohsin och Ahmar-familjen, å den andra. De interna stridigheterna eskalerade under den arabiska våren 2011 då Ahmar-familjen och general Mohsin ställde sig på demonstranternas sida i syfte att få sin rival på fall. Ett fullskaligt inbördeskrig var då nära.

Gulfstaternas samarbetsråd, FN, USA, EU och Storbritannien grep in, tvingade Saleh att avsäga sig presidentmakten och initierade en tvåårig övergångsprocess.

Men samma process som förhindrade ett inbördeskrig lade samtidigt grunden för ett annat.

Huthierna och Salehs nätverk uppfattade sig som förlorare i och med den FN-ledda övergångsprocessen. Båda aktörerna hade dessutom betydande militär förmåga var och en för sig, och än större gemensamt. De forna fienderna slöt därför en ohelig allians och använde militära medel för att återta förlorat inflytande (i fallet Saleh) eller för att fortsätta en våg av territoriella erövringar (i fallet huthierna). En stor del av skulden för att kriget utvidgades geografiskt kan därför läggas på rebellerna.

Men det var Saudiarabiens och Förenade Arabemiratens intressen och vilja att intervensera i Jemen som gjorde att kriget fick en regional dimension. Saudiarabien har länge varit den mest inflytelserika externa aktören i Jemen och var tidigare nära allierad till Saleh. Kungadömet har dessutom länge uppfattat Jemen som en källa till problem – avseende gränser, migration, ideologier och terrorgrupper.

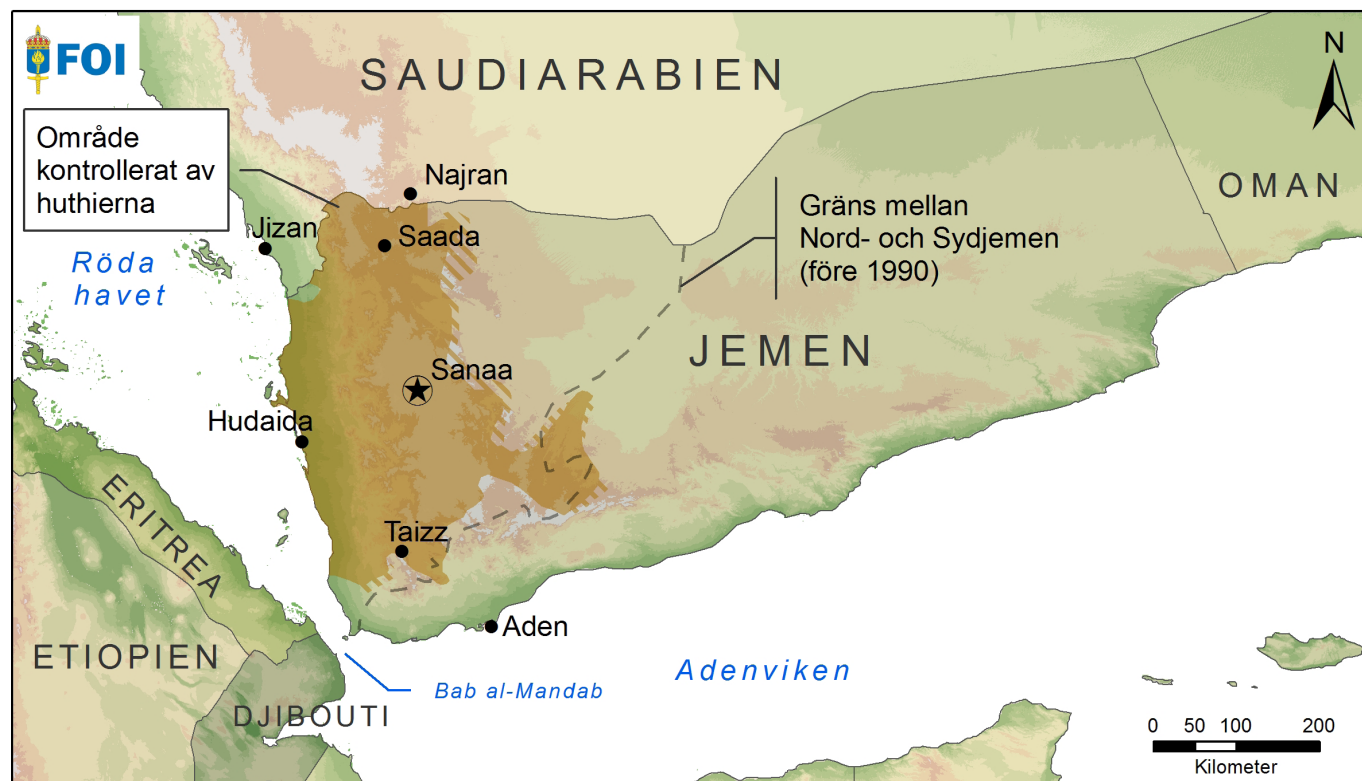
Saudiarabiens beslut att intervensera 2015 motiverades dock framför allt av risken att huthiskt styre i Sanaa skulle åtföljas av ökat iranskt inflytande i Jemen. Från ett saudiskt perspektiv är det oroande att Iran redan har flyttat fram sina positioner i Irak, Syrien, Libanon och andra delar av Mellanöstern genom militära medel. Interventionen möjliggjordes av att Saudiarabien och Förenade Arabemiraten hade investerat mångmiljardbelopp

i sina krigsmakter under 2000-talet och fått erfarenhet från militära insatser utomlands.

Krigets utveckling

Rebellernas offensiver i början av 2015 resulterade i att flera av Jemens militärbaser och större städer, inklusive Aden, kom att kontrolleras av rebellerna. Saudiarabien och Förenade Arabemiraten svarade med att snabbt bilda en koalition bestående av de arabiska gulfstaterna (förutom Oman och Irak) samt Egypten, Jordanien och Marocko. Koalitionens underskott på infanteri gjorde att Saudiarabien och Förenade Arabemiraten vände sig till Eritrea, Sudan och Senegal för fotsoldater samt tränade lokala jemenitiska väpnade grupper, alltifrån sydliga separatister till militanta salafister. Koalitionen erhöll också politiskt och militärt stöd från USA, Storbritannien och Frankrike i form av bland annat rådgivning, underrättelser och lufttankning.

Den militära interventionen har haft tre beståndsdelar: blockader, luftkampanjer och markoperationer. Sjö- och luftblockader infördes i syfte att upprätthålla ett vapenembargo, försvaga rebellerna ekonomiskt och isolera dem diplomatiskt. Luftkampanjen har fokuserat på de norra delarna av landet och på att angripa rebellernas ledarskap, träningsanläggningar, militärbaser och ballistiska missiler men även civil infrastruktur (såsom broar och vägar). Tusentals civila bedöms ha omkommit till följd av



koalitionens luftkampanjer. Även rebellerna har gjort sig skyldiga till brott mot internationell humanitär rätt.

Koalitionens markoffensiver fokuserade i ett första skede på att återerövra Aden. Efter att ha återtagit staden och delar av södra Jemen avancerade koalitionen i riktning mot Sanaa. Men ju längre norrut koalitionen kom, desto svårare blev det att återta terräng. Under nästan två års tid har därför ett utnötningskrig pågått där frontlinjerna varit mer eller mindre konstanta.

Krigets konsekvenser

De humanitära, ekonomiska, politiska, och militära konsekvenserna av kriget har varit mycket stora.

En humanitär och ekonomisk kris

Jemen befinner sig i en enorm humanitär kris. Kriget har resulterat i fler än 10 000 dödsoffer, en allvarlig koleraepidemi och social underutveckling. Internflyktingarna i landet uppgår i dag till ca tre miljoner. Omkring 21 miljoner jemeniter, nästan 80 procent av befolkningen, är i behov av humanitär hjälp eller skydd. Ekonomin i Jemen, som sedan lång tid tillbaka är Mellanösterns fattigaste stat, har havererat. Landets BNP har nästan halverats sedan interventionen började. Samtidigt har en krigsekonomi börjat växa fram.

Två söndrade enklaver

För närvarande är Jemen *de facto* delat i två enklaver: ett rebellkontrollerat norr med centrum i Sanaa och ett regeringskontrollerat söder med Aden som huvudort. Uppdelningen följer i stort sett de gränser som fanns mellan Nordjemen och Sydjemen före enandet 1990. Samtidigt har säkerhetssituationen i södra Jemen försämrats till följd av interna stridigheter på regeringssidan, spänningar mellan Saudiarabien och Förenade Arabemiraten, och närvaro av terroristgrupper och kriminella nätverk. Säkerhetsläget är allvarligt även i norr, primärt till följd av blockaden och flygattackerna men också på grund av friktioner mellan huthierna och Saleh.

Religiös extremism

Kriget har bidragit till att stärka militanta islamistgrupper i landet, såväl shiitiska som sunnitiska. Huthierna är en zaidisk-shiitisk¹, anti-wahhabitisk och Iran-inspirerad rörelse som successivt har radikaliserats och militariserats. Extrema sunnitiska grupper har samtidigt stärkt sina positioner. Al-Qaida har ökat sin förmåga och lyckades 2015-2016 etablera ett lokalt politiskt styre (ett "emirat") i södra Jemen. Vidare har den Islamiska staten etablerat sig

och genomför terroristattentat mot både regeringstroga trupper och huthierna. Samtidigt spelar salafistiska väpnade grupper viktiga roller i kriget, med direkt stöd från koalitionen.

Växande hot mot Saudiarabien

Rebellerna angriper kontinuerligt mål på saudiskt territorium med ballistiska missiler och drönare samt genom gerillaoperationer. Större städer i södra Saudiarabien är därför hotade. Rebellerna har successivt fått förmåga att avfira missiler med längre räckvidd än tidigare, vilket misstänks ha att göra med ökat stöd från Iran. Under 2017 slog missiler ner i närheten av de saudiska storstäderna Mecka och Riyadh.

Hot mot internationell sjöfart

Rebellerna har vid flertalet tillfällen attackerat koalitionen fartyg i Röda havet och i närheten av sundet Bab al-Mandab, som är centrala för den internationella maritima handeln. En stor andel av den sjöburna handeln mellan Europa och Asien går via Bab al-Mandab. Saudiska och emiratiska skepp har träffats av missiler. I oktober 2016 angrep huthierna en amerikansk jagare. USA svarade genom att slå tillbaka mot rebellerna militärt.

Framträdande roll för Förenade Arabemiraten

Förenade Arabemiraten, som länge haft en begränsad roll i Jemen, har klivit fram som den kanske viktigaste externa aktören i landet. Detta följer ett mönster av ökande emiratisk militär inblandning i andra stater i Mellanöstern. De militära operationer i Jemen som letts av Förenade Arabemiraten har överlag varit mer framgångsrika än saudisk-ledda insatser. De två gulfstaterna har dessutom understött olika väpnade grupper. Detta har resulterat i spänningar mellan Riyadh och Abu Dhabi.

Växande iransk betydelse

Interventionens implicita geostrategiska mål – att minska Irans roll i Jemen – har haft motsatt effekt. Irans stöd till huthierna, som förmodligen var mycket begränsat före kriget, har vuxit. Det iranska revolutionsgardet har tillsammans med libanesiska Hizbollah sannolikt bidragit med militärmateriel, träning och rådgivning till rebellerna. Interventionen är hittills ett strategiskt misslyckande för Saudiarabien och Förenade Arabemiraten. Iran har med små medel lyckats stärka banden till huthierna, samtidigt som rivalen Saudiarabien har bundits upp i ett kostsamt krig.

¹ Zaidismen är en minoritetsuppfattning inom shia-islam som står sunni-islam nära.

En ny rysk roll

Ryssland, som länge haft begränsat inflytande i Jemen, har stärkt sin diplomatiska roll, bland annat genom kontakter med både regerings- och rebellsidan. Spekulationer om Rysslands intentioner i Jemen har ökat, inte minst efter att Saleh utlovade militärbaser åt Ryssland i utbyte mot stöd i "kriget mot terrorismen". Detta sker mot bakgrund av Jemens geostrategiska läge vid centrala sjöfartsleder, Moskväs ökande roll i Mellanöstern generellt och Sovjetunionens betydande inflytande i Sydjemen under det kalla kriget.

Ökat amerikanskt intresse

Sedan 11 september-attentaten 2001 har USA haft ett nära samarbete med jemenitiska regeringar i kampen mot al-Qaida. I och med huthiernas frammarsch, den saudiledda interventionen och jemenitiska terroristgruppers växande förmåga har USA ökat sitt engagemang i landet. USA involveras nu ytterligare i och med att Trump-administrationen anklagar Iran för att stödja huthierna, förbättrar relationerna till Saudiarabien och ökar stödet till koalitionen.

Policyrelevanta slutsatser

- Kriget i Jemen är multipolärt, och inte en konflikt mellan två homogena aktörer. En uppgörelse mellan huthierna och regeringen är nödvändig men sannolikt inte tillräcklig för att stabilisera Jemen.
- Kriget är inte främst en konflikt mellan sunni- och shiamuslimer. Krisen har sitt ursprung i komplexa inrikespolitiska förhållanden och händelseförlopp, och har förvärrats på grund av rivaliteter mellan stater i regionen.
- Ju längre kriget har pågått desto starkare tycks den sekteristiska dimensionen ha blivit. Den religiösa extremismen har ökat både bland sunniter och shiiter.
- Terrorgrupper i Jemen kan inte besegras enbart med militära medel. Den sunnitiska jihadismens utbredning i landet får näring av det dåliga säkerhetsläget i södra Jemen, koalitionens delvis passiva acceptans av al-Qaida i kampen mot huthierna, samt av regeringens oförmåga att tillgodose välfärd och ekonomisk utveckling.
- En nyckel till att våldet i Jemen ska kunna minska är att relationerna mellan Saudiarabien och Iran förbättras. Saudiarabien vill å ena sidan dra sig ur kriget i Jemen så snart som möjligt givet de höga kostnaderna, men är å andra sidan inte benäget att acceptera huthisk dominans i Sanaa och iranskt inflytande på sin bakgård. Iran har samtidigt få incitament för att sluta stödja

huthierna, givet låga kostnader och stora potentiella strategiska vinster. Samtidigt är det oklart hur stora påverkansmöjligheter Iran egentligen har; huthierna drivs till stora delar av egna inrikespolitiska intressen och följer en religiös ideologi som skiljer sig från den islamiska republikens tolkning av shia-islam.

- Huthiernas missilattacker mot Saudiarabien och angrepp mot fartyg i Röda havet innebär en risk för fortsatt konflikteskalering. Om någon av Saudiarabiens större städer träffas av en ballistisk missil skulle Riyadh sannolikt anklaga Iran för detta och överväga ett mer kraftfullt gensvar. Det är sannolikt att det amerikanska militära engagemanget i Jemen ökar om huthierna angriper USA-flaggade fartyg i Röda havet.
- Konflikten om den huthi-kontrollerade hamnstaden Hudaida är en nyckelfråga som kan leda till en eskalering av kriget. I händelse av ett militärt angrepp mot Hudaida skulle USA kunna delta aktivt. Samtidigt skulle en uppgörelse om hamnstaden kunna bereda vägen för framtida politiska lösningar i form av en diplomatisk kompromiss i FN-regi.
- Det är troligt att splittring mellan huthierna och Saleh uppstår förr eller senare, givet historiska och ideologiska motsättningar. En intern schism skulle kunna få positiva konsekvenser för Jemen; huthierna skulle kunna känna sig tvingade till förhandlingsbordet. En risk är samtidigt att en splittring skulle kunna leda till att stridigheterna sprids till Sanaa och de nordvästliga högländerna.
- En tvåstatslösning i Jemen skulle sannolikt skapa mer problem än den skulle lösa. Ett Jemen med en federal struktur och långtgående decentralisering av makten är sannolikt det minst dåliga alternativet.
- Rebellerna kommer förmodligen inte kunna besegras militärt. För att stabilisera Jemen krävs att både huthierna och Salehs klan inkluderas i en framtida politisk uppgörelse.
- Trots att president Hadi fortsatt har omvärldens stöd saknar hans styre sannolikt folklig legitimitet. En stabil statsbildning med Hadi som president är förmodligen inte möjlig.
- Jemen kommer att vara i behov av internationellt bistånd under lång tid framöver, oavsett om våldet avtar eller inte. Om Jemen ska kunna stabiliseras på sikt är det nödvändigt att det internationella samfundet både bidrar till att minska det omedelbara mänskliga lidandet och fortsätter att stödja landets ekonomiska, politiska och sociala utveckling.