

ARTIKEL

Heeft Jemen een toekomst?

Nienke Vernhout

De burgeroorlog in Jemen lijkt een hopeloze situatie. Berichten over grote aantallen burgerdoden en de erbarmelijke omstandigheden van de lokale bevolking komen in de Nederlandse pers maar mondjesmaat voor. Welke partijen zijn bij het conflict betrokken? Wat zijn de dreigingen en belangen van die partijen? Zijn er oplossingen? En ten slotte, hoe ziet de toekomst van Jemen eruit?

Jemen wordt verscheurd door een burgeroorlog. Verscheidene groeperingen claimen delen van de staat; de legitieme president, Abd Rabbuh Mansur Hadi, is verjaagd. Dit is een chaotische situatie waar *Al-Qaeda in the Arabian Peninsula* (AQAP) van profiteert. Deze terroristische organisatie bouwt een steeds bredere basis van aanhangers in de staat op en traint strijders om aanslagen te plegen. De broers Chèrif en Saïd Kouachi, die de aanslag pleegden op de redactie van Charlie Hebdo in Parijs, zijn hiervan een voorbeeld. De veiligheidsrisico's gelden voor zowel de lokale bevolking als voor westerse staten. Zijn er toch nog lichtpuntjes te vinden? Om die vraag te beantwoorden, moeten we eerst kijken naar wat er eigenlijk aan de hand is in Jemen.

Wat is er aan de hand in Jemen?

Met het uitbreken van de Arabische Lente in 2011 is Jemen opnieuw het podium geworden van onrust en chaos. Elf maanden lang werd er gedemonstreerd, waarbij overheidstroepen en demonstranten geweld niet schuwden. Dit leidde op 23 november 2011 tot het aftreden van president Ali Abdullah Saleh. Hij werd als president opgevolgd door Abd Rabbuh Mansur Hadi. Voorts werd de National Dialogue Conference (NDC) opgericht, die als taak kreeg de grondwet te herschrijven, gesprekken tussen binnenlandse partijen te bevorderen en nieuwe parlementaire en presidentiële verkiezingen te organiseren. Jemen werd in deze fase als één van de weinige succesverhalen van de Arabische Lente gezien.

In de zomer van 2014 ging het echter mis. De Houthi's, een gemarginaliseerde groep sji'ieten^[1] in Jemen, kwamen in opstand tegen de regering. Ze namen de hoofdstad Sana'a en andere delen van Jemen in en zetten president Hadi af. Sindsdien wordt Jemen verscheurd door diverse groeperingen die ieder hun belangen proberen te bevorderen.



Figuur 1 – Ligging van Jemen op het Arabisch Schiereiland en de belangrijkste plaatsen in Jemen. Source: CIA World Factbook

De politieke wanorde in Jemen wordt verergerd door de economische problemen. Jemen heeft een strategische ligging aan de Golf van Aden, Bab al Mandeb en de Rode Zee; zijn buurlanden zijn Saoedi-Arabië en Oman. Het landschap is echter ruig en onherbergzaam, en het land heeft weinig grondstoffen. Uit cijfers van de Wereldbank blijkt dat de landbouw onderontwikkeld is en 80% van de bevolking humanitaire hulp nodig heeft.^[2] De begroting kent grote gaten en de regering ontvangt rond de 1,6 miljard dollar aan buitenlandse hulp per jaar.

Jemen heeft, net zoals zijn buurstaten, een olievoorraad, maar de verwachting is dat die tussen 2017 en 2022 op zal raken. Daarmee zal de afhankelijkheid van buitenlandse hulp alleen maar toenemen. Door de politieke instabiliteit, hoge werkloosheid en armoede zijn veel Jemenieten naar Saoedi-Arabië getrokken om daar te werken. Het geld dat van deze migranten naar Jemen stroomt, is vooral voor de lokale economie een belangrijke inkomstenbron.

Welke partijen zijn bij het conflict betrokken?

Regering

Van 1990 tot 2012 was Saleh president van Jemen. Onder zijn bewind leed het land onder armoede en corruptie. In 2011 trad hij tijdens de Arabische Lente af, maar bleef hij wel voorzitter van zijn partij, de *General People's Congress Party*. Vanuit deze partij, de grootste van Jemen met 238 van de 301 zetels in het parlement, werd Saleh opgevolgd door interim-president Hadi. Hadi is een zuidelijke Jemeniet, voormalig minister van Defensie en een legercommandant die loyaal was aan president Saleh.

Sinds het aan de macht komen van Hadi is de relatie tussen hem en Saleh verslechterd en in november 2014 werd Hadi uit de partij gezet. Hadi heeft de NDC geleid en daarmee een poging gedaan om Jemen na de Arabische Lente te hervormen. Begin 2015 kregen de Houthis de

controle over Sana'a en zetten ze Hadi af. Hij vluchtte vervolgens naar Saoedi-Arabië en wordt door de internationale gemeenschap nog steeds als de legitieme president van Jemen beschouwd.

Houthi's

De Houthi's zijn in opstand gekomen tegen de regering. Dit is van oorsprong een sji'itische familie bij wie veel Noordelijke stammen zijn aangesloten. De Houthi-beweging voelt zich gemarginaliseerd en heeft als doel meer invloed te krijgen in de machtsstructuur van Jemen. Tot 1962 werd Jemen door sji'itische imams geleid en de Houthi's willen een soortgelijke gezagsstructuur herstellen. De concrete eisen die de Houthi's stellen zijn toegang tot de Rode Zee en oliepijpleidingen, meer mogelijkheden om te exporteren en behoud van hun eigen militie. Ze hebben externe financiële hulp nodig om Jemen draaiende te houden en zijn dan ook afhankelijk van de samenwerking met buitenlandse actoren.

De olievoorraad van Jemen zal naar verwachting tussen 2017 en 2022 op raken

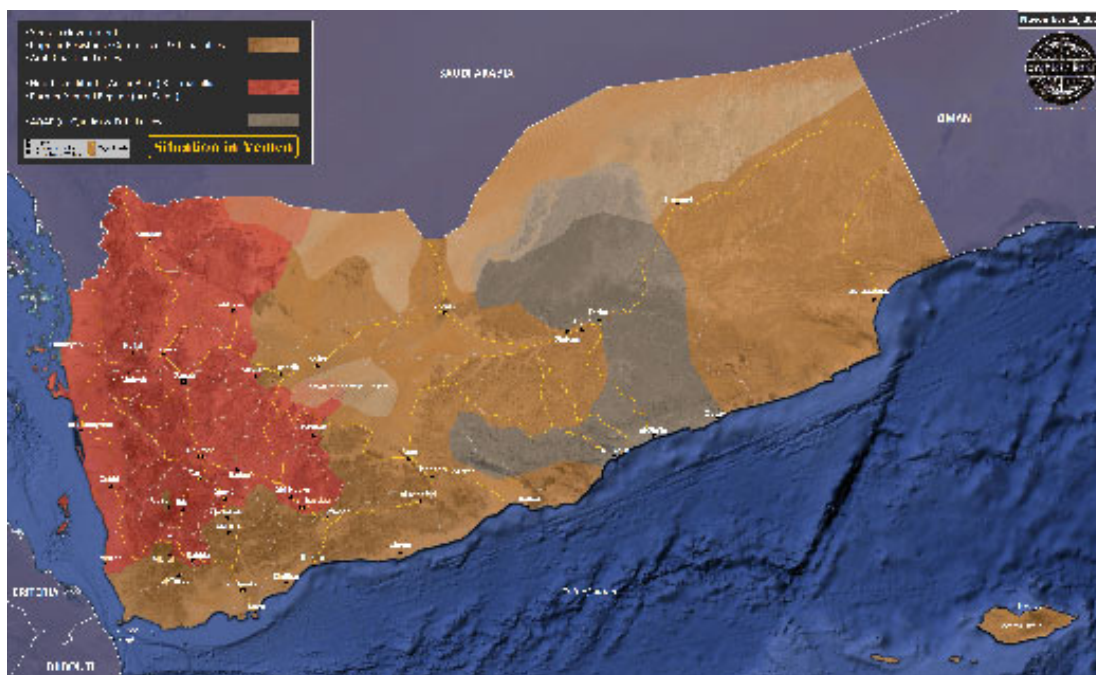
Sinds de dood van haar leider Hussein Badr al-Deen al-Houthi in 2004 is de beweging geprofessionaliseerd en betrokken bij gewapende conflicten tegen de regering. De revolutie in 2011 werd door de Houthi's aangegrepen om meer inspraak te krijgen in Jemen. Daarbij legden ze de nadruk op bestuurlijke ideeën. De Houthi's willen besluiten nemen door samenspraak, met tribale groepen samenwerken en de balans tussen de verschillende groepen bewaken. Ze zetten zich daarmee af tegen de *top-down*-structuur en sterke autoriteit die de regering volgens hen kenmerkte. De ironie wil dat dit de kritiek is die hen nu ook ten deel valt.

Zuidelijke separatisten

Op lokaal niveau proberen de zuidelijke separatisten, al Hiraq al-Jenoubi, hun belangen te verdedigen. Sinds het samengaan van Noord- en Zuid-Jemen in 1990 is deze minderheidsgroepering gefrustreerd over haar positie in Jemen. Ze voelt zich achtergesteld ten opzichte van de noordelijke Jemenieten, bijvoorbeeld doordat veel handel vanuit Aden naar de hoofdstad Sana'a verplaatst is. De beweging zet zich in voor de onafhankelijkheid van het Zuiden, maar zij krijgt van andere mogendheden weinig militaire en politieke steun.

Al-Qaeda in the Arabian Peninsula (AQAP)

AQAP, ontstaan door het samengaan van groepen van al-Qaida uit Jemen en Saoedi-Arabië, heeft als doel een Islamitisch kalifaat op te richten; zij maakt daartoe dankbaar gebruik van het machtsvacuüm dat in Jemen is ontstaan. Doordat de focus van de regering op de revolutie in de hoofdstad Sana'a lag, kon AQAP in het zuiden van de staat gemakkelijk mensen werven. In dit gebied is de ontevredenheid over de regering wijdverspreid, met name vanwege het gebrek aan investeringen door de noordelijk georiënteerde Saleh. Bij die wrok sluit AQAP goed aan. Daarnaast kan AQAP rekenen op aanvoer van volgelingen via salafistische religieuze instituten, die moslimstudenten van over de hele wereld trekken. Vanuit die instituten kunnen studenten gemakkelijk doorstromen naar een trainingskamp van AQAP.



Figuur 2 – Posities van de Houthi's (rood), AQAP (grijs) en de regering (bruin), november 2015. Source: Twitter / @archicivilians

Om haar doelen te bereiken neemt AQAP haar toevlucht tot autobommen, ontvoeringen en moorden. Bovendien neemt de organisatie tactieken over van IS, zoals het onthoofden van soldaten. De aanslagen die AQAP pleegt zijn op verschillende groepen gericht, zoals de Saoedische koninklijke familie, christenen en de Jemenitische veiligheidsdiensten. De focus van AQAP ligt niet alleen op het Arabisch Schiereiland, maar ook op het Westen. De in de Verenigde Staten geboren Anwar al-Awlaki speelde hierin een belangrijke rol. Zijn aanwezigheid in Jemen vormde een aantrekkingskracht voor Westerse aanhangers zich binnen de gelederen van AQAP aan te sluiten. Al-Awlaki, die de mentor was van de Texas-schutter^[3] en de 'Christmas Day bomber'^[4], kwam in september 2011 bij een door de Amerikanen uitgevoerde drone-aanval om het leven.

Verenigde Staten

Met de aanwezigheid van AQAP in Jemen hebben ook de Verenigde Staten reden zich met het conflict te bemoeien. Homeland Security verwacht nieuwe pogingen tot aanvallen van AQAP op de Verenigde Staten. Jemen is dan ook van groot belang voor Washington in de 'war on terror'. De Amerikanen willen niet betrokken raken bij de binnenlandse politiek en operaties van de Jemenitische regering tegen opstandelingen, maar zich alleen richten op de terroristische dreiging. President Obama wil hiervoor geen reguliere troepen sturen, maar wel de bewapening en training van Jemenitische troepen ondersteunen. Een belangrijk voorwaarde voor de Amerikanen is dat hun steun alleen ingezet mag worden tegen AQAP en niet tegen de Houthi's.

In een toespraak op 19 juni 2014 over de situatie in Irak roemde president Obama het Amerikaanse beleid tegen AQAP in Jemen. Er wordt samengewerkt met de president, en ondanks de kleine aantallen militairen op de grond kan er wel tegen terroristen opgetreden worden, teneinde te voorkomen dat ze naar Europa of Amerika komen. Obama ziet dit als voorbeeldmodel voor Syrië en Irak – echter wel op voorwaarde dat er bondgenoten zijn

waarmee samengewerkt kan worden. Drones vormen een zeer belangrijk middel om dat beleid uit te voeren; Washington claimt dat zonder de drone-aanvallen AQAP al verder was opgetrokken in Jemen.

Saoedi-Arabië

Voor Saoedi-Arabië is Jemen een problematische staat in de achtertuin. Het beleid van Saoedi-Arabië is erop gericht de rust in Jemen te bewaren, om er zodoende voor te zorgen dat de oorlog niet de grens over trekt. Om te voorkomen dat economische migranten, smokkelaars en militante islamisten vanuit Jemen de grens over kunnen steken, bouwt Saoedi-Arabië een 1.500 km lang hek langs de grens. Daarnaast doneert Saoedi-Arabië geld aan de Jemenitische regering ter voorkoming dat grote stromen economische vluchtelingen op gang komen.

Net zoals voor de Verenigde Staten, vormt de aanwezigheid van AQAP ook voor Saoedi-Arabië een grote bedreiging. Door de Saoedische campagne in eigen land tegen al-Qaida trokken veel militanten vanuit Saoedi-Arabië naar Jemen om te schuilen; en daar werd de basis van AQAP opgebouwd. Naast AQAP zijn de Houthi's een grote vijand voor Saoedi-Arabië. De staat wil voorkomen dat de Houthi's de grens oversteken en zich in Saoedi-Arabië gaan verspreiden en wil vermijden dat zij nauw kunnen samenwerken met Iran om een theocratie op te zetten.

Een groot belang van Saoedi-Arabië in het conflict is de oliehandel die via Bab al Mandeb loopt. Saoedi-Arabië werkt samen met andere staten uit de regio, bijvoorbeeld in de Gulf Cooperation Council (GCC), om Jemen te stabiliseren. Dit doen de Saoedi's onder andere door middel van ontwikkelingshulp in de vorm van het bouwen van ziekenhuizen en scholen. Daarnaast investeren ze in grote ontwikkelingsprojecten en geven ze contant geld aan de Jemenitische regering om de economie draaiend te houden.

Sinds maart 2015 zijn Saoedi-Arabië en de GCC ook militair actief, en wel onder de operatie *Decisive Storm*. Onder leiding van Saoedi-Arabië voeren soennitische staten zoals Qatar, de Verenigde Arabische Emiraten, Jordanië en Egypte, luchtaanvallen uit op Houthi-doelen. Dit doen ze in samenwerking met de regering van Jemen. Het doel hiervan is de dreiging voor Saoedi-Arabië en de buurstaten weg te nemen.

In april 2015 is operatie *Decisive Storm* afgerond nadat de doelen waren bereikt. Meteen daarna is een nieuwe operatie opgezet, *Restoring Hope*, die als doel heeft de burgers te beschermen en terrorisme tegen te gaan. De meer politieke focus van *Restoring Hope*, om president Hadi terug in het zadel te helpen, neemt niet weg dat de militaire componenten dominant blijven in deze operatie. De luchtaanvallen blijven doorgaan.



De Amerikaanse minister van Defensie Ashton Carter met zijn Saoedische collega Mohammad bin Salman al-Saoed. *Source: WikiCommons*

Iran

De Houthi's in Jemen worden gesteund door Iran. Met die steun wil Iran de invloed van het sji'isme en de eigen controle in de regio vergroten. Teheran ziet de strijd van de Houthi's dan ook als onderdeel van de Islamitische Ontwaking: "The Islamic Republic of Iran supports the rightful struggles of Ansarullah [the Houthis] in Yemen, and considers the movement part of the successful Islamic Awakening."^[5]

Een aantal politici uit Iran ziet het veroveren van Sana'a door de Houthi's dan ook als een belangrijke overwinning voor Iran. Hierdoor zou Iran de controle hebben over vier belangrijke steden: Bagdad, Beiroet, Damascus en Sana'a. Daarnaast zijn er vermoedens dat Iran ook de zuidelijke separatisten steunt.

De precieze steun vanuit Iran is niet goed meetbaar. Jemenitische functionarissen zeggen dat het om financiële en logistieke ondersteuning gaat, bijvoorbeeld in de vorm van militaire adviseurs en wapens. Daarnaast is de sterke cohesie en het goede interne management van de Houthi's zeer waarschijnlijk met Iraanse hulp tot stand gekomen. Van een proxy-oorlog vanuit Iran kan echter niet zomaar gesproken worden: er zijn onvoldoende aanwijzingen dat Iran direct de Houthi's aanstuurt. Bovendien is het voor de Jemenitische regering aantrekkelijk de bemoeienis door Iran te overdrijven, om op die manier meer steun van het Westen en Saoedi-Arabië te krijgen.

Zijn er oplossingen?

Er worden diverse pogingen gedaan om het conflict op te lossen. Allereerst de militaire oplossing, waarvoor Saoedi-Arabië en de Gulf Cooperation Council hebben gekozen. De militaire operaties worden uitgevoerd op uitnodiging van president Hadi en zijn gericht op Houthi-doelen. De kans dat westerse staten aan soortgelijke militaire operaties deelnemen, is

klein. Door hard op te treden tegen de Houthis zal er een machtsvacuüm ontstaan, waar AQAP juist gebruik van kan maken. Dat is voor de westerse staten schadelijker dan de opkomst van de Houthis.

Een andere oplossing, waar Nederland voor kiest, is de politiek-economische route. Door middel van diplomatie en ontwikkelingshulp kan invloed worden uitgeoefend op het conflict. De Verenigde Naties hebben daarnaast een resolutie aangenomen waarin bijvoorbeeld een wapenembargo aan de Houthis wordt opgelegd. De gevechten zijn sindsdien echter doorgegaan, dus de sancties lijken niet veel effect te hebben gehad. Ook de weg van de diplomatie is lastig: ambassades zijn gesloten vanwege de gevaarlijke omstandigheden in Jemen en ook het NDC-initiatief is door geweld tot stilstand gekomen.

Nederland kiest voor een oplossing langs de politiek-economische route, door middel van diplomatie en ontwikkelingshulp

Een oplossing lijkt dus niet in zicht. Het conflict is ontstaan uit onenigheid tussen bevolkingsgroepen binnen Jemen en die partijen zullen met elkaar tot een oplossing moeten komen. De gemarginaliseerde partijen blijven echter de wapens opnemen om hun belangen te verdedigen. De eenzijdige luchtaanvallen die door de coalitie onder leiding van Saoedi-Arabië worden uitgevoerd, zijn bovendien een te simpele aanpak van een uitermate complex probleem. De aanvallen leiden tot woede en extra doorzettingsvermogen bij de Houthis. Op de korte termijn zal het de Houthis kunnen remmen in hun opmars, maar op de lange termijn zal het de achterliggende problemen van het conflict niet wegnemen en zelfs verergeren. Bovendien geeft het AQAP de ruimte haar machtsbasis verder uit te breiden.



De oorlog vererbert Jemen's waterschaarste. Source: WikiCommons

Hoe ziet de toekomst eruit?

Met de uiteenlopende belangen en dreigingen van de vele partijen ziet de toekomst van Jemen er somber uit. De staat is in een wurggreep van diverse actoren terechtgekomen. De Houthi's zullen, gesteund door Iran, blijven strijden voor meer invloed of zelfs voor gehele controle over de staat. De regering zal zich blijven beroepen op het legitieme gezag, maar is sterk afhankelijk van haar bondgenoten om daadwerkelijk macht uit te kunnen oefenen. De zuidelijke separatisten zullen blijven proberen meer invloed te krijgen, terwijl AQAP van de onrust profiteert en daardoor ongecontroleerde gebieden over kan nemen.

Van buitenaf zullen de Amerikanen doorgaan met het bestrijden van AQAP en aan de zijlijn de coalitie logistiek ondersteunen. Saoedi-Arabië zal de Jemenitische regering steunen en zich inzetten voor meer stabiliteit in de achtertuin. Voor die stabiliteit moet Jemen opgebouwd worden, maar Saudi-Arabië zal tegelijkertijd willen voorkomen dat het een te machtige speler kan worden op het Arabisch schiereiland. Aan de andere kant zal Iran de Houthi's zichtbaar en onzichtbaar blijven steunen om zijn invloed in de regio te vergroten.

Om aan een betere toekomst voor Jemen te werken, is het noodzakelijk dat de Houthi's en de regering op zoek gaan naar hun gezamenlijke belang: voorkomen dat AQAP nog verder voet aan de grond krijgt. Beide partijen zullen moeten erkennen dat ze elkaar nodig hebben om de dreiging van AQAP tegen te kunnen gaan. Vanuit die samenwerking zal Jemen verder opgebouwd moeten worden. De dreiging vanuit AQAP lijkt echter nog niet groot genoeg om beide partijen zover te krijgen. Daarnaast zal een gezamenlijke vijand alleen niet genoeg zijn. Om de problemen in Jemen op te kunnen lossen, zowel op politiek als economisch gebied, is vertrouwen nodig. Een eigenschap die tot nu toe schittert door afwezigheid.

Er gloort echter een klein lichtpuntje aan de horizon. De Houthi's en president Hadi hebben toegezegd om onder leiding van de VN deel te nemen aan vredesonderhandelingen. Hieruit zal moeten blijken of er een basis is waarop Jemen als staat nog gered kan worden.

Noten

[1] De overgrote meerderheid (zo'n 99%) van de bevolking is moslim, waarvan een deel soennitisch en een deel sji'itisch. Hoe die verhouding precies ligt, is niet met zekerheid vast te stellen, maar schattingen wijzen uit dat een kleine meerderheid van de bevolking soennitisch is, zo'n 50 tot 60%, tegenover 30 tot 40% sji'ieten.

[2] Wereldbank, 'Overzicht Jemen', 30 september 2015.

[3] Nidal Malik Hasan voerde op 5 november 2009 een aanval uit bij Fort Hood, een Amerikaanse militaire basis, waarbij twaalf Amerikaanse soldaten en één burger om het leven kwamen.

[4] Mislukte zelfmoordaanslag van Umar Farouk Abdulmutallab op Northwest Airlines-vlucht 253, onderweg van Schiphol naar Detroit, op 25 december 2009.

[5] 'Fighting greets arrival of Yemen's new PM (<http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2014/10/yemen-houthi-rebels-storm-governor-house-2014101992733886793.html>)', *Al Jazeera*, 19 oktober 2014.

Auteur



Nienke Vernhout

MA-student Internationale Betrekkingen in Historisch Perspectief aan de Universiteit Utrecht ▶

(<http://www.linkedin.com/in/njvernhout>)