
Las Naciones Unidas frente a una década de conflicto e impunidad en Yemen*

The United Nations facing a decade of conflict and impunity in Yemen

María TORRES PÉREZ

Profesora Ayudante Doctora de Derecho Internacional
Universidad de Valencia
maria.torres@uv.es
<http://orcid.org/0000-0003-4829-1380>

RECIBIDO 9 DE ENERO DE 2021 / ACEPTADO EL 29 DE FEBRERO 2021

Resumen: El conflicto del Yemen está cerca de cumplir 10 años. En el mismo, la ONU ha llevado a cabo una actividad constante de intervención, sin que hasta el momento ninguno de los mecanismos puestos en marcha haya conseguido su objetivo fundamental de detener el conflicto y acabar con la impunidad a la que se ve condenada su población civil. Ante la mayor crisis humanitaria acaecida en lo que va de siglo, este estudio se plantea la labor de la Organización y qué respuesta podría ser la adecuada.

Palabras clave: Conflictos armados; Organización de las Naciones Unidas; impunidad; Corte Penal Internacional; jurisdicción universal.

Abstract: The conflict in Yemen is nearing its 10th year. The UN has been constantly intervening in the conflict, but so far none of the mechanisms put in place has achieved its fundamental objective of stopping the conflict and putting an end to the impunity to which its civilian population is condemned. In the face of the greatest humanitarian crisis of this century, this study considers the work of the Organization and what the appropriate response might be.

Keywords: Armed conflicts; United Nations; impunity; International Criminal Court; universal jurisdiction.

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN. 2. YEMEN: EL CONFLICTO QUE NO CESA. 3. LA RESPUESTA DE LAS NACIONES UNIDAS. 3.1. La labor llevada a cabo por el Secretario General. Los Enviados Especiales del Secretario para el Yemen. 3.2. La labor del Consejo de Seguridad. El Comité de Sanciones 2140 y el Comité de Expertos sobre el Yemen. 3.3. El Consejo de Derechos Humanos y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Especial referencia a la constitución del Grupo de Eminentes Expertos Internacionales y Regionales para el Yemen y sus informes. 4. LA NECESIDAD DE APLICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL PENAL COMO RESPUESTA A LA IMPUNIDAD.

* Trabajo realizado en el marco del Proyecto I+D+i, código DER2017-85443-P (MINECO/AEI/FEDER, UE).

1. INTRODUCCIÓN

El 16 de octubre de 2020, el presidente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (en adelante, CSNU) emitía un comunicado de prensa con relación a la situación de Yemen¹. «Nada nuevo bajo el sol», podría definir tal comunicado de prensa por parte del CSNU en el que se recuerda a las partes en el conflicto yemení sus obligaciones bajo el Derecho Internacional Humanitario y la necesidad de cooperación y alto el fuego. Del mismo modo, el actual Enviado Especial del Secretario General para Yemen, el Sr. Martin Griffiths, se dirigía al CSNU el 11 de noviembre de 2020 para recordar que la situación, a pesar de haber mejorado en los últimos meses, sigue siendo dolorosamente grave. Remarcaba el Enviado Especial que *«el Yemen (...), está en un punto de inflexión. No por primera vez y ciertamente no por última. La difícil situación de su pueblo (...) exige nada menos que una apuesta firme por la paz, el fin de la guerra a tiros, la apertura del país y reanudar por fin la búsqueda de una solución política inclusiva. Es así de simple (...) y así de importante»*².

Tras casi 10 años de conflicto, la situación interna de conflicto armado y violaciones del Derecho Internacional Humanitario continua sin resolverse; es más, cada vez parece más enquistada y agravada, por lo que debemos preguntarnos qué tipo de respuesta queda a la comunidad internacional en este momento, encabezada por la ONU, para no sólo poner fin a la impunidad que reina en el conflicto, sino también para forzar su finalización.

A través del presente estudio pretendemos dar una visión global del conflicto desde su origen y de la labor llevada a cabo por Naciones Unidas, centrándonos especialmente en el objetivo de poner fin a la impunidad en este conflicto interno. Concluirá este estudio defendiendo la necesidad no sólo de que el CSNU de un paso más reenviando el estudio de las numerosas violaciones y crímenes cometidos a la Corte Penal Internacional –demostrando con ello que el fin de la impunidad en Yemen es una prioridad– sino que la Comunidad Internacional demuestre, mediante el ejercicio del principio de jurisdicción universal penal, que no va a consentir que se mantenga la actual situación de total incumplimiento de las normas del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos, con el coste que dicha situación está demostrando en relación a la desestabilización de la región y al número de vidas humanas.

¹ SC/14329, Security Council Press Statement on Yemen. Disponible en <https://www.un.org/press/en/2020/sc14329.doc.htm> [consultado: 16/11/2020].

² Disponible en <https://osesgy.unmissions.org/briefing-united-nations-security-council-special-envoy-yemen-%E2%80%93-martin-griffiths> [consultado: 17/11/2020]. La traducción es nuestra.

2. YEMEN: EL CONFLICTO QUE NO CESA

Como señalábamos en el apartado anterior, el actual conflicto yemení data de principios de 2011³, cuando los jóvenes yemeníes se embarcaron en las protestas que después se conocerían como «Primavera Árabe»⁴. Las protestas provocaron un necesario cambio en la política yemení que llevaba controlada por el presidente Ali Abdullah Saleh desde hacía tres décadas.

Durante los años 2012 a 2014, la situación en el país pareció mejorar, iniciándose un proceso de transición política bajo los auspicios del Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo⁵ y la firma del Acuerdo de Riad de 23 de noviembre de 2011⁶. El Acuerdo, completado con su Mecanismo de Ejecución, configuraba dos fases para la transición: la primera de ellas comenzaría con la entrada en vigor del propio Mecanismo de Ejecución y terminaría con la investidura de un nuevo presidente, una vez celebradas las elecciones presidenciales anticipadas. La segunda fase comenzaría tras la investidura del presidente y culminaría con la celebración de elecciones generales con arreglo a una nueva Constitución.

³ Como muchos autores han referenciado, el conflicto yemení de 2011 no es más que una nueva fase de una larga guerra civil que se remota a principios de los años 1970 y que ha supuesto una fragmentación total de la sociedad, civil y política. Véanse, a este respecto: ARRAF, S., «The Armed Conflict in Yemen: A complicated mosaic», *The War Report 2017*, disponible en <https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/The%20Armed%20Conflict%20in%20Yemen.pdf>; FLORES, F., «Yihadismo y petróleo: el nuevo caos saudí en Yemen», *Notes Internacionals CIDOB*, núm. 161, 2016, pp. 1-5; FUENTE COBO, I., «Claves para entender el conflicto de Yemen», en IZQUIERDO ALBERCA, M.J. (dir.), *Panorama geopolítico de los conflictos 2017*, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, Madrid, 2017, pp. 163-182; ORTIZ DE ZÁRATE, R., «Quién es quién en el conflicto de Yemen», *CIDOB biografías de líderes políticos*, disponible en https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/asia/yemen/quien_es_quien_en_el_conflicto_de_yemen [consultado: 18/11/2020].

⁴ Yemen fue uno de los países en los que el movimiento de exigencia de respeto a los Derechos Humanos y participación de las mujeres en la consolidación de la paz tuvo gran repercusión; solo es necesario recordar que Tawakkol Karman, conocida como «la madre de la revolución» en Yemen, fue galardonada con el Premio Nobel de la Paz de 2011.

⁵ El Consejo de Cooperación del Golfo o Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo (en adelante, GCC) es una organización gubernamental regional constituida en 1981, con sede en Riad y formada por los Emiratos Árabes Unidos, Bahréin, Arabia Saudí, Omán, Qatar y Kuwait, cuyo principal objetivo es la coordinación, integración e interconexión de los Estados miembros en determinados campos. La información oficial sobre el GCC está disponible en su página web <https://www.gcc-sg.org/en-us/Pages/default.aspx> [consultado: 17/11/2020].

⁶ Disponible en https://osesgy.unmissions.org/sites/default/files/gcc_initiative_yemen_english.pdf [consultado: 17/11/2020].

En cumplimiento de este acuerdo, se procedió a la formación de un gobierno de unidad nacional encabezado por un miembro de la oposición como primer ministro y se nombró una Comisión especial de reforma constitucional⁷.

La voluntad política de investigación de pasados abusos y violaciones de los Derechos Humanos se convierte, en este momento, en una de las prioridades del nuevo gobierno yemení, con la constitución de una Comisión Nacional de Investigación encargada de examinar las denuncias de violaciones y conculcaciones de los Derechos Humanos cometidas por todas las partes en conflicto⁸.

Durante este período, sin embargo, Yemen continuaba sufriendo en su territorio toda una serie de ataques terroristas llevados a cabo por una facción de Al Qaeda (Al Qaeda en la Península Arábiga o AQPA) dedicados a destruir infraestructuras fundamentales de suministros energéticos y del grupo de los huzíes⁹ en el norte del país.

El proceso de transición política en Yemen, apoyado por la Comunidad Internacional¹⁰, comienza a peligrar a partir de 2013 y, en 2014 se inicia una nueva ola de insurrección civil que acaba convertida en una situación de con-

⁷ Sobre las reformas llevadas a cabo en Yemen, véase: SHAMIRI, N., «Yemen», *Yearbook of Islamic and Middle Eastern Law*, 18, 2013-2015, pp. 161-208.

⁸ Decreto Presidencial núm. 140 de 2012, por el que se le encomendó el mandato de investigar todas las presuntas violaciones de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario desde 2011, investigar las denuncias individuales y colectivas recibidas e identificar a los autores de los actos denunciados. Esta Comisión comenzó su labor en octubre de 2015. Sobre sus progresos hasta este momento, puede consultarse el Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Prestación de asistencia técnica a la Comisión Nacional de Investigación encargada de examinar las denuncias de violaciones y conculcaciones de los Derechos Humanos cometidas por todas las partes en conflicto en el Yemen, A/HRC/45/57, de 20 de septiembre de 2020, disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G20/223/80/PDF/G2022380.pdf?OpenElement> [consultado: 30/12/2020].

⁹ El grupo de los huzíes o hutíes, también conocidos como «rebeldes del norte» o «partidarios de Dios» (*Ansar Allah*), toma su nombre de su fundador, el diputado y clérigo del chiismo zaid Hussein Badreddin al-Houthi, asesinado en 2004. El conflicto entre el gobierno y los huzíes es anterior a este período, ya que desde 2004 se producen enfrentamientos entre las fuerzas armadas estatales y los huzíes en la provincia noroeste de Yemen, cerca de la frontera con Arabia Saudí. Sobre el movimiento huzí, véase, por ejemplo, HARNISH, C., «A critical war in a fragile country: Yemen's battle with the Shiites al Houthi rebels», *Critical Threats Project*, disponible en <https://www.criticalthreats.org/briefs/yemen-file> [consultado: 17/11/2020].

¹⁰ Sobre el proceso de diálogo nacional llevado a cabo en Yemen durante los años 2013-2014, y las razones de su fracaso, véase: ELAYAH, M.; VAN KEMPEN, L.; SCHULPEN, L., «Adding to the Controversy? Civil Society's Evaluation of the National Conference Dialogue in Yemen», *Journal of Intervention and Statebuilding*, 14 (3), pp. 431-458.

flicto armado interno cuando se produce la huida del presidente Abd Rabbo Mansur Hadi¹¹ y la toma de la capital Sanaá por parte de los huzíes quienes procederán a disolver el Parlamento¹² y formar un Comité Revolucionario que controlará las infraestructuras estatales.

Los ataques de los huzíes (apoyados por el expresidente Saleh y una facción del ejército nacional) pasarán entonces a dirigirse contra el sur del país, siendo su objetivo principal la conquista de Adén, base del apoyo al expresidente Hadi. Tales ataques recrudecieron una situación ya de por sí beligerante y provocaron la internacionalización del conflicto¹³ con la intervención de Arabia Saudí y un grupo de potencias regionales¹⁴ a cargo de una operación militar de ataques aéreos denominada «Tormenta Decisiva»¹⁵.

Tales ataques aéreos no sólo no lograron su objetivo principal de restaurar el régimen del gobierno legítimo, sino que se cobraron numerosas vidas civiles, extendiendo el conflicto por el territorio de todo el país¹⁶.

El Gobierno legítimo intentó recuperar el control de la situación y el territorio celebrando una conferencia en Riad durante el mes de mayo de 2015, a medida que las fuerzas de resistencia populares acumulaban victorias a lo

¹¹ La dimisión de Hadi se anunció el 23 de enero de 2015.

¹² El Parlamento se disolvió el 6 de febrero de 2015.

¹³ La internacionalización del conflicto podría incluso retrotraerse años antes, ante las continuas denuncias del Gobierno de Yemen sobre la supuesta intervención del Gobierno de la República Islámica de Irán en la creación, el adiestramiento y el armamento de las milicias huzíes. Véase, por ejemplo, la Carta de fecha 17 de abril de 2015 dirigida a la presidenta del CSNU por el Representante Permanente del Yemen ante las NU (S/2015/266), disponible en <https://digitalibrary.un.org/record/791715?ln=es> [consultado: 27/11/2020].

¹⁴ La coalición de países árabes incluía a Egipto, Jordania, Marruecos, Sudán, Kuwait, los Emiratos Árabes Unidos, Qatar y Bahréin. Sobre la operación militar, véanse: CLAUSEN, M-L., «Justifying military intervention: Yemen as a failed state», *Third World Quarterly*, 40 (3), pp. 488-502; RUYS, T.; FERRO, L., «Weathering the storm: legality and legal implications of the Saudi-led military intervention in Yemen», *International and Comparative Law Quarterly*, 65 (1), pp. 61-98.

¹⁵ Como señala FUENTE COBO (*op. cit.* nota 3, pp. 175), esta operación militar fue posteriormente sustituida en abril de 2015 por la operación «Restaurar la Esperanza», cuyo objetivo era la finalización del conflicto.

¹⁶ Los bombardeos siguieron produciéndose durante los años siguientes, como denunciaba el Representante Permanente del Yemen en la Carta de fecha 29 de agosto de 2019 dirigida a la Presidencia del CSNU (S/2019/698), disponible en <https://digitalibrary.un.org/record/3825882?ln=es> [consultado: 27/11/2020]. Sobre los efectos de la operación militar y sus consecuencias en y para el conflicto, véase; BUYS, E.; GARWOOD-GOWERS, A., «The (Ir)Relevance of Human Suffering: Humanitarian Intervention and Saudi Arabia's Operation Decisive Storm in Yemen», *Journal of Conflict and Security Law*, 24 (1), pp. 1-33.

largo del norte y el sur del Yemen. Ante el fracaso de la Declaración de Riad emanada de tal Conferencia¹⁷, las partes acordaron comenzar unas negociaciones de paz en Ginebra auspiciadas por Naciones Unidas.

Esta ronda de conversaciones de paz tampoco resultó exitosa, aunque se reanudaron durante 2016 en Kuwait, dando lugar a una sucesión de treguas irregulares e inestables durante ese año, mientras se firmaba un acuerdo de reparto de poder entre Saleh y al-Houthi en el que se establece un consejo político supremo que actuará como un gobierno *de facto* nombrando gobernadores y funcionarios.

Durante estos años, el conflicto fue escalando por todo el país, acabando con la estructura estatal de Yemen y con la poca estabilidad que existía en la región. Las últimas negociaciones entre las partes se iniciaron en Estocolmo en 2018, cuyo acuerdo final¹⁸, aunque esperanzador, resultó también incumplido¹⁹.

La situación de enfrentamiento interno, por tanto, sigue activa en numerosas zonas del país²⁰. La Comunidad Internacional asiste desde 2015 a un conflicto internacionalizado en el que los actores van cambiando su afiliación y sus estrategias, y que supone no sólo una de las mayores tragedias humanita-

¹⁷ La Declaración de Riad puede encontrarse anexa a la carta de fecha 26 de mayo de 2015 dirigida a la Presidencia del CSNU por el Representante Permanente del Yemen ante las NU, disponible en <https://digitallibrary.un.org/record/794636?ln=es> [consultado: 27/11/2020].

¹⁸ Estas negociaciones finalizaron con el Acuerdo de Estocolmo de 13 de diciembre de 2018, en el que las partes del conflicto incorporaban tres acuerdos sobre (i) la ciudad de Al-Hudayda y los puertos de Al-Hudayda, Al-Salif y Ras Isa; (ii) el establecimiento de un mecanismo de ejecución del acuerdo sobre el canje de prisioneros; y (iii) una declaración de entendimiento sobre Taiz. Copia de los acuerdos se encuentra disponible en la carta de fecha 20 de diciembre de 2018 dirigida a la Presidencia del CSNU por el SGNU (S/2018/1134), disponible en <https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/2018/1134> [consultado: 24/11/2020].

¹⁹ Declaración del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Yemen relativa a la suspensión de la labor de la representación del Gobierno en el Comité de Coordinación del Redespliegue en apoyo del Acuerdo sobre Al-Hudayda 11 de marzo de 2020, anexo de la carta de fecha 16 de marzo de 2020 dirigida a la Presidencia del CSNU por el Representante Permanente del Yemen ante las NU, <https://digitallibrary.un.org/record/3856432?ln=es> [consultado: 27/11/2020]. A pesar de este fracaso, en septiembre de 2020, las partes del conflicto acordaron un detallado plan de canjes de prisioneros, que se completó en octubre de 2020, con la liberación de más de 1000 personas detenidas en relación con el conflicto.

²⁰ Tal y como manifestaba el Gobierno de Yemen en enero de 2020 y en abril de 2020, se siguen produciendo choques armados entre el ejército nacional y los rebeldes huzies en el norte del país, al igual que se mantiene la revuelta en el sur. Cartas de fecha 20 de enero y 27 de abril de 2020 dirigidas a la Presidencia del CSNU por el Representante Permanente del Yemen ante las NU (S/2020/51 y S/2020/334), disponibles en <https://digitallibrary.un.org/record/3847862?ln=es> y <https://digitallibrary.un.org/record/3859647?ln=es> [consultado: 27/12/2020].

rias de esta primera parte del siglo XXI, con más del 90% de la población civil afectada por el mismo, sino también uno de los ejemplos de perpetuación de las violaciones a gran escala del Derecho Internacional.

3. LA RESPUESTA DE LAS NACIONES UNIDAS

La crisis y posterior conflicto armado en Yemen ha sido abordada por los órganos principales de Naciones Unidas encargados de la paz y seguridad internacionales, y de la protección de los Derechos Humanos, variando su postura conforme el conflicto ha ido mutando. Dada la variedad de respuestas ofrecidas por la organización, es conveniente un acercamiento sistemático a la misma, con el fin de obtener una visión de conjunto de los esfuerzos desplegados hasta el momento y analizar su eficacia²¹.

3.1. *La labor llevada a cabo por el Secretario General. Los Enviados Especiales del Secretario para el Yemen*

En 2011, durante la fase de movilización civil de la Primavera Árabe, Naciones Unidas con su Secretario General a la cabeza declaraba la esperanza de la organización en el movimiento²². Ante el inicio de los altercados, el entonces SGNU, Sr. Ban Ki-moon, intervino a través de sus buenos oficios en los intentos para lograr una solución pacífica entre el gobierno y la oposición, apoyando el proceso iniciado por el GCC²³.

Con el fin de profundizar en dicho apoyo, en 2012 el SGNU nombró un Enviado Especial para el Yemen, Sr. Jamal Benomar²⁴, cuyo primer objetivo fue dirigir los esfuerzos de la organización de apoyo al diálogo nacional iniciado en Yemen a la luz del Acuerdo de Riad.

²¹ Sobre la labor de la ONU en la región tras la Primavera Árabe, véase entre otros: MURTHY, C.S.R., «United Nations and the Arab Spring: Role in Libya, Syria, and Yemen», *Contemporary Review of the Middle East*, 5 (2), pp. 116-136.

²² Informe del SGNU ante la Asamblea General, de 21 de septiembre de 2011, disponible en https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/66/SG_es.pdf [consultado: 18/11/2020].

²³ Declaración del SGNU de 23 de septiembre de 2011.

²⁴ SG/A/1365-BIO/4388, nombramiento de 1 de agosto de 2012. Sobre la labor de mediación llevada a cabo por el Enviado Especial Benomar, véase: ZYCK, S.A., *Mediating Transition in Yemen: Achievements and Lessons*, New York, International Peace Institute, 2014.

Como señalábamos anteriormente, a pesar de que el primer año todo pareció indicar que el proceso de transición alcanzaría un buen fin²⁵, en 2013 el Enviado Especial comenzó a señalar como la tensión en el país iba en aumento y la situación de seguridad seguía siendo inestable, con numerosos actos de sabotaje y enfrentamientos de grupos rivales en el norte y sur del país.

Tras la sustitución del Sr. Benomar y el estallido global del conflicto, el SGNU nombró para el cargo al Sr. Ismail Ould Cheikh Ahmed²⁶, encargado de favorecer las conversaciones de paz entre las partes. La labor del Enviado Especial se centró en alcanzar un alto el fuego que mejorara las perspectivas del conflicto, preparando las conversaciones de paz que debían comenzar en mayo de 2016 en Ginebra.

Sin embargo, finalizado su mandato el Enviado Especial dejaba entrever su frustración ante el CSNU:

«Tenemos una hoja de ruta para la paz en el Yemen. Se han acordado sugerencias prácticas para ponerla en marcha y fomentar la confianza entre las partes. Lo único que falta es el compromiso de las partes de hacer concesiones y dar prioridad al interés nacional. Esto es lo que nos hace dudar de su verdadera intención de poner fin a la guerra»²⁷.

Las declaraciones del Enviado Especial resumen, a la perfección, el estatus quo del conflicto desde el inicio: la incapacidad de las partes de comprometerse por ese interés nacional, interés nacional que parece inexistente tras la formación del Estado único en 1990 y que pone en entredicho la viabilidad de tal acuerdo de unificación²⁸.

Sucedido por el Sr. Martin Griffiths²⁹, el último hasta el momento de los enviados especiales se ha centrado, como su antecesor, en lograr un acuerdo que ponga fin al conflicto entre las partes. A fecha del presente estudio, sus

²⁵ Así lo resaltaba el Enviado Especial Benomar en sus intervenciones ante el Consejo de Seguridad de 2012 (6776ª Sesión del CSNU, 29/5/2012, S/PV.676, La situación en el Oriente Medio y 6878ª Sesión del CSNU, 4/12/2012, S/PV.6878, La situación en Oriente Medio), disponibles en <https://digitallibrary.un.org/record/742219?ln=es> y <https://digitallibrary.un.org/record/744983?ln=es>, respectivamente [consultado: 01/12/2020].

²⁶ SG/A/1563-BIO/4714, de 25 de abril de 2015.

²⁷ 8191ª Sesión del CSNU, 27/2/2018, S/PV.8191, La situación en el Oriente Medio, disponible en <https://digitallibrary.un.org/record/1475164?ln=es> [consultado: 01/12/2020].

²⁸ LYNCH, M., «Failed States and Ungoverned Spaces», *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 668(1), pp. 24-35.

²⁹ SG/A/1789-BIO/5062, de 16 de febrero de 2018.

esfuerzos no han resultado exitosos, a pesar de mantener abiertas las conversaciones entre las partes con el ejercicio de sus buenos oficios.

Así pues, la labor constante del SGNU y de los Enviados Especiales no ha tenido el resultado esperado, principalmente por la falta de buena fe de las partes en el conflicto quienes han demostrado como los compromisos alcanzados en cada una de las negociaciones no son más que ocasiones para reagruparse y continuar con la lucha armada y las violaciones del Derecho Internacional Humanitario³⁰. En cualquier caso, su labor se ha mantenido coordinada con el CSNU, permitiendo que el mismo haya tenido un canal de información constante sobre el peligro del conflicto para la estabilidad de la región.

3.2. *La labor del Consejo de Seguridad. El Comité de Sanciones 2140 y el Comité de Expertos sobre el Yemen*

Desde el inicio del conflicto³¹, el CSNU ha expresado su interés en la situación de Yemen, manteniendo la cuestión en su agenda permanente desde 2011 e intentando afrontar el peligro que un conflicto de estas dimensiones supone para una región de por sí inestable.

Así, su primera resolución sobre el Yemen en este período, la Resolución 2014 (2011) de 21 de octubre, exhortaba a las partes a colaborar para lograr una solución pacífica, reconociendo la labor de mediación del SG, de su Enviado Especial y del GCC en la resolución de la crisis pero advirtiendo ya, en ese momento, de «*la necesidad de que se realice una investigación exhaustiva, independiente e imparcial, acorde con las normas internacionales, de los presuntos abusos y violaciones de los derechos humanos, con el fin de evitar la impunidad y asegurar la plena rendición de cuentas*»³².

³⁰ AHRAM, A. I., «Separatism, the Arab uprisings and the legacies of lost territorial autonomy», *Territory, Politics, Governance*, 8 (1), pp. 117-137.

³¹ El 24 de septiembre de 2011, el CSNU emitía un comunicado de prensa (SC/10394) en el que deploraba la situación de violencia y llamaba a las partes al acuerdo político. Disponible en <https://www.un.org/press/en/2011/sc10394.doc.htm> [consultado: 24/11/2020]. Esta actitud del CSNU se enmarca en la actual consideración de «paz y seguridad internacional» que el órgano viene aplicando desde finales del siglo pasado. A este respecto, véase: SOLTANI, R.; MORADI, M., «The Evolution of the Concept of International Peace and Security in light of UN Security Council Practice (End of the Cold War-Until Now)», *Open Journal of Political Science*, 7, pp. 133-144.

³² Párrafo 7 del expositivo de la Resolución CSNU 2014 (2011), de 21 de octubre de 2011. Disponible en [https://undocs.org/es/s/res/2014%20\(2011\)](https://undocs.org/es/s/res/2014%20(2011)) [consultado: 04/12/2020].

En esta primera resolución, el CSNU muestra su preocupación sobre la crisis, pero la considera más bien una amenaza regional, a la cual el CSNU atenderá de forma activa conminando a mantener los buenos oficios del SGNU y a las autoridades del Yemen a asegurar *«inmediatamente que su proceder se ajusta a las obligaciones que les imponen el Derecho Internacional Humanitario y las normas internacionales de Derechos Humanos aplicables»*.

La siguiente resolución del CSNU sobre la cuestión data de 12 de junio de 2012. En la Resolución 2051 (2012), el CSNU reafirma su compromiso con la seguridad y estabilidad en el Yemen, felicitando a las partes por los acuerdos alcanzados en Riad, condenando los ataques terroristas sufridos en el territorio y recordando que la mejor solución al conflicto será un proceso nacional de transición política en el que participasen todas las facciones del pueblo yemení, acometiendo una verdadera reforma interna, a la luz de los objetivos de la «Primavera Árabe». Para lograr esta reforma verdadera y efectiva, el CSNU no duda en reiterar que será necesario, en cualquier caso, *«que se realice una investigación exhaustiva, independiente e imparcial, acorde con las normas internacionales, de los presuntos abusos y violaciones de los derechos humanos, con el fin de asegurar la plena rendición de cuentas»*³³. El fin de la impunidad, por tanto, es una necesidad no sólo urgente, sino de primer orden para el proceso de paz y reconstrucción nacional iniciado por el país en opinión del CSNU.

Tras los avances en la transición política llevados a cabo durante 2013, año en el que el CSNU no dicta ninguna resolución sobre el Yemen, el CSNU vuelve a ocuparse de la situación en 2014, a través de su Resolución 2140 (2014), de 26 de febrero de 2014³⁴, en la que la actitud del CSNU cambia al considerar que el conflicto ha evolucionado hacia una amenaza contra la paz y seguridad internacional del Capítulo VII y adopta una postura más proactiva, imponiendo las primeras sanciones (congelación de activos financieros y prohibición de viajar) contra las personas que designe el Comité de Sanciones, y reiterando la necesidad de proceder a las investigaciones sobre las violaciones cometidas hasta el momento³⁵.

³³ *Ibid.*, párrafo 13 del expositivo.

³⁴ Resolución del CSNU 2140 (2014), S/RES/2140 (2014), de 26 de febrero. Disponible en [https://undocs.org/es/S/RES/2140\(2014\)](https://undocs.org/es/S/RES/2140(2014)) [consultado: 10/12/2020].

³⁵ *Ibid.*, párrafo 15 del expositivo. A este respecto, el CSNU también reconoce la labor llevada a cabo por el Gobierno nacional, en concreto la adopción del Decreto de la República núm. 140 de 2012 pero le conmina a presentar cuanto antes «un calendario para el pronto nombramiento de los miembros de ese comité». *Vide* nota a pie núm. 8.

El establecimiento del régimen sancionador supondrá un antes y un después en la actitud del CSNU ante el conflicto del Yemen. Actitud que, en algunos momentos, no se traslada de forma clara a la voluntad del CSNU de que las violaciones de los Derechos Humanos no queden impunes. Esta voluntad fluctuará desde una postura claramente favorable al tratamiento internacional de la investigación y posterior enjuiciamiento, a una falta de mención en algunas resoluciones³⁶.

En cualquier caso, sí que es reseñable que, entre los criterios de inclusión en la lista de personas «sancionables», se incluyen actividades que pueden identificarse como parte del elemento material de varios crímenes internacionales (crimen de agresión, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra), suponiendo las investigaciones por parte del Comité de Sanciones y el material probatorio que se vaya recogiendo al respecto, una base para la labor de la acusación que tuviera que depurar futuras responsabilidades penales al respecto³⁷.

Así, se declaran como «sancionables» todas aquellas personas o entidades que:

- Participen por ellos mismos o prestando apoyo en actos que amenacen la paz, la seguridad o la estabilidad del Yemen³⁸.
- Planifiquen, dirijan o comenten actos que infrinjan las disposiciones aplicables del Derecho Internacional de los Derechos Humanos o el Derecho Internacional Humanitario o que constituyan abusos de los Derechos Humanos en el Yemen³⁹.

³⁶ Así, tendremos que esperar hasta la Resolución del CSNU 2451 (2018), S/RES/2451 (2018), de 21 de diciembre, para que se exhorte de nuevo a las partes a cumplir con sus obligaciones en el marco del Derecho Internacional Humanitario. Disponible en [https://undocs.org/es/S/RES/2451\(2018\)](https://undocs.org/es/S/RES/2451(2018)) [consultado: 18/12/2020].

³⁷ Debemos tener en cuenta que, según las Directrices del Comité para la realización de su labor aprobadas el 4 de abril de 2014 y enmendadas el 29 de julio de 2015, el 1 de abril de 2016 y el 8 de marzo de 2017, las propuestas de inclusión en el régimen sancionador deben presentarse con una justificación detallada en apoyo de la propuesta. Según la Directriz 5, «(L)a justificación de la propuesta debe contener el máximo de detalles posibles respecto del fundamento de la inclusión, a saber: 1) conclusiones concretas y razonamiento que demuestren que se cumplen los criterios; 2) la naturaleza de las pruebas justificativas (por ejemplo, informes del Grupo de Expertos, servicios de inteligencia, la policía, la judicatura, los medios de comunicación, declaraciones del propio sujeto, etc.); y 3) las pruebas o los documentos justificativos que puedan presentarse». Disponibles en https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/2140_guidelines_sp.pdf [consultado: 15/12/2020].

³⁸ Párrafo 17 de la Resolución CSNU 2140 (2014).

³⁹ Párrafo 18 c) de la Resolución CSNU 2140 (2014).

- Obstruyan el suministro, el acceso o la distribución de la asistencia humanitaria⁴⁰.
- Lleven a cabo actos de violencia sexual en el conflicto armado⁴¹.
- Recluten o utilicen niños en el conflicto armado en violación del Derecho Internacional⁴².

Establecido el Comité de Sanciones 2140 (Yemen), el mismo no tardó en designar a tres personas como incluidas en la lista de personas sancionadas⁴³. A saber: Abd Al-Khaliq Al-Huthi (YEi.001), Abdullah Yahya Al Hakim (YEi.002), y Ali Abdullah Saleh (YEi.003), encargando al Grupo de Expertos las investigaciones pertinentes sobre los mismos a fin de ayudar al Comité en su labor.

El Grupo de Expertos designado emitió su primer informe en 2015, señalando en el mismo cómo el proceso de reforma en Yemen se veía amenazado por la violación generalizada no sólo de las normas de Derechos Humanos, sino por la intensidad de la violencia en la zona y la impunidad de las violaciones cometidas. Para el Grupo de Expertos, la intensidad y duración de la violencia, junto con el nivel de organización de los grupos armados habían transformado la situación de insurrección en un conflicto armado interno⁴⁴.

En tal informe se afirma que todas las personas sancionadas por el Comité habían participado en actos que amenazan o ponían en peligro la paz y la seguridad de Yemen, en concreto, se reseña como todas las partes en el conflicto habrían cometido actos que se incardinarían en la definición de crímenes de guerra cometidos en el marco de conflictos armados de carácter no internacional⁴⁵. Pero, a pesar de la contundencia de los hechos, el Grupo de Expertos recomendó una respuesta más bien institucional, que se basaba en reiterar a todas

⁴⁰ Párrafo 19 de la Resolución CSNU 2216 (2015), de 14 de abril de 2015, disponible en [https://undocs.org/es/S/RES/2216\(2015\)](https://undocs.org/es/S/RES/2216(2015)) [consultado: 18/12/2020].

⁴¹ Párrafo 6 de la Resolución 2511 (2020), de 25 de febrero de 2020, disponible en [https://undocs.org/es/S/RES/2511\(2020\)](https://undocs.org/es/S/RES/2511(2020)) [consultado: 18/12/2020].

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Véase nota 12. De forma posterior, la lista se ampliaría a Abdulmalik al-Houthi (YEi.004), hermano de Abd Al-Khaliq (YEi.001), y Ahmed Ali Abdullah Saleh (YEi.005), hijo del expresidente Saleh (YEi.003).

⁴⁴ Párrafo 60 del Informe final del Grupo de Expertos sobre el Yemen establecido en virtud de la resolución 2140 (2014) del CSNU, S/2015/125, de 20 de febrero de 2015, disponible en <https://undocs.org/es/S/2015/125> [consultado: 16/12/2020].

⁴⁵ *Ibid.*, párrafo 103.

las partes sus obligaciones que en virtud del Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y en apoyar la labor de coordinación con otros organismos del sistema de las NU para favorecer el desarrollo nacional de los sistemas de enjuiciamiento de estas cuestiones⁴⁶.

El siguiente informe del Grupo de Expertos correspondiente a 2015 afirmaba tajantemente que la situación seguía sin mejorar y que todas las partes en conflicto seguían violando los principios fundamentales del Derecho Internacional Humanitario (a saber, los principios de distinción, proporcionalidad y precaución) no sólo a través del uso de armas que no permiten su cumplimiento por definición, como armas explosivas pesadas, sino también mediante su utilización en zonas civiles o sobre bienes de carácter civil, sin necesidad militar ninguna. Según subrayaba el Informe, «*el uso de este tipo de ataques en forma generalizada o sistemática puede satisfacer los criterios jurídicos para determinar la existencia de un crimen de lesa humanidad*»⁴⁷. De igual modo tajante, declaraban que todas las partes habían dirigido ataques contra personas y bienes de carácter civil⁴⁸ y violaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, junto con violaciones intersectoriales respecto a niños, mujeres y acciones de obstrucción del acceso a la asistencia humanitaria⁴⁹.

La comisión de toda esta variedad de crímenes internacionales hacía subrayar al Grupo de Expertos la necesidad de profundizar en la lucha contra su impunidad para evitar futuras violaciones⁵⁰ y, por ello, recomendaba al CSNU

«(q)ue considere la posibilidad de crear una comisión internacional de investigación para investigar las denuncias de violaciones del Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Hu-

⁴⁶ Días antes, el CSNU, en su Resolución 2201 (2015), deploraba la situación que se vivía en ese momento en el Yemen, con la toma de poder por parte del grupo de los huzíes y reiteraba «*la necesidad de que se realice una investigación exhaustiva, independiente e imparcial, de conformidad con las normas internacionales, acerca de presuntas violaciones y abusos de los Derechos Humanos, en consonancia con los resultados de la Conferencia de Diálogo Nacional amplio y la Iniciativa del Consejo de Cooperación del Golfo y su Mecanismo de Ejecución, a fin de asegurar la plena rendición de cuentas*». Resolución 2201 (2015), S/RES/2201 (2015), de 17 de febrero de 2015, disponible en [https://undocs.org/es/S/RES/2201\(2015\)](https://undocs.org/es/S/RES/2201(2015)) [consultado: 18/12/2020].

⁴⁷ Párrafo 123 del Informe final del Grupo de Expertos sobre el Yemen establecido en virtud de la resolución 2140 (2014) del Consejo de Seguridad, S/2018/192, de 26 de enero de 2016, disponible en <https://undocs.org/sp/S/2018/192> [consultado: 16/12/2020].

⁴⁸ *Ibid.*, párrafos 131-142.

⁴⁹ *Ibid.*, párrafos 143-186.

⁵⁰ *Ibid.*, párrafo 126.

manos en el Yemen por todas las partes y para determinar la identidad de los autores de tales transgresiones a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos»⁵¹.

La actitud proactiva a la investigación y futuro enjuiciamiento adoptada por el Grupo de Expertos se reafirmó en el siguiente informe correspondiente a 2016⁵², en el que se mantuvo la recomendación al CSNU y siguieron reuniéndose pruebas de los crímenes cometidos por todas las partes del conflicto.

Sin embargo, el informe final correspondiente al año 2017 no contiene ninguna recomendación específica relativa a la investigación o persecución de los crímenes internacionales, a pesar de que el Grupo constató la perpetración de estos por todas las entidades participantes en el conflicto⁵³.

La necesidad de seguir reuniendo información al respecto se vuelve a referenciar en el informe final de 2018, por el cual el Grupo recomienda que se

«(c)onsidere la posibilidad de colaborar con la Oficina del Secretario General y de solicitar que el Mecanismo de Verificación e Inspección de las Naciones Unidas y el mecanismo de vigilancia en Al-Hudayda establezcan un protocolo con el Grupo para intercambiar información sobre posibles casos de actos que amenacen la paz, la estabilidad y la seguridad del Yemen, en particular las violaciones del Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el embargo de armas selectivo y las obstrucciones de la asistencia humanitaria»⁵⁴.

El último de los informes emitido hasta el momento correspondiente al período de 2019 subrayaba que las violaciones del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos no sólo eran constantes, sino que se seguían cometiendo por todas las partes en el conflicto⁵⁵. Por ello, recomen-

⁵¹ *Ibid.*, párrafo 187, n).

⁵² Informe final del Grupo de Expertos sobre el Yemen establecido en virtud de la resolución 2140 (2014) del Consejo de Seguridad, S/2018/193, 26 de marzo de 2018, disponible en <https://undocs.org/es/S/2018/193> [consultado: 18/12/2020].

⁵³ Informe final del Grupo de Expertos sobre el Yemen establecido en virtud de la resolución 2140 (2014) del Consejo de Seguridad, S/2018/594, 23 de agosto de 2018, disponible en <https://undocs.org/es/S/2018/594> [consultado: 18/12/2020].

⁵⁴ Párrafo 172 c) del Informe final del Grupo de Expertos sobre el Yemen establecido en virtud de la resolución 2140 (2014) del Consejo de Seguridad, S/2019/83, 25 de enero de 2019, disponible en <https://undocs.org/es/S/2019/83> [consultado: 18/12/2020].

⁵⁵ Párrafo final del resumen del Informe final del Grupo de Expertos sobre el Yemen establecido en virtud de la resolución 2140 (2014) del Consejo de Seguridad, S/2020/326, 28 de abril de 2020, disponible en <https://undocs.org/es/S/2020/326> [consultado: 18/12/2020].

dó al CSNU, por primera vez, una respuesta en el marco de su competencia sancionadora que se refiriera a la comisión de tales crímenes⁵⁶; y al Comité de Sanciones que recuerde a todas las partes la necesidad de respeto y cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos, y de enjuiciamiento de las violaciones como obligaciones nacionales⁵⁷. Parece, en consecuencia, que se abandona la idea de iniciar una investigación internacional al respecto, todo ello a pesar de la falta de capacidad material del gobierno del Yemen de llevarla a cabo por sí mismo y de la falta de iniciativa del resto de contendientes por investigar y enjuiciar los hechos⁵⁸.

3.3. *El Consejo de Derechos Humanos y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Especial referencia a la constitución del Grupo de Eminentes Expertos Internacionales y Regionales para el Yemen y sus informes*

La labor del Consejo de Derechos Humanos (en adelante, CDH) y de los Altos Comisionados ha sido fundamental a la hora de denunciar los abusos llevados a cabo por todas las partes en el conflicto de Yemen, procurando en un primer momento apoyar la iniciativa nacional de establecimiento de la Comisión de investigación de los abusos mediante asistencia técnica, al mismo tiempo que se cumplía con la labor fundamental de vigilancia del estado de los Derechos Humanos encomendada al organismo.

Así, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (en adelante, ACDH) mediante sus informes ha ido monitorizando no sólo el estado de los Derechos Humanos en el país sino también los presuntos abusos e infracciones contra el Derecho Internacional de los Derechos Hu-

⁵⁶ *Ibid.*, párrafo 128 b).

⁵⁷ *Ibid.*, párrafo 129.

⁵⁸ A pesar de que la Coalición de Estados liderada por Arabia Saudí ha afirmado que se enjuiciará a los responsables de violaciones del Derecho Internacional Humanitario que pudieran haberse cometido durante los bombardeos aéreos creándose un Equipo Conjunto de Evaluación de Incidentes (*Joint Incident Assessment Team*), se duda mucho de su imparcialidad. Véase, a este respecto, el Informe emitido por Human Rights Watch, «*Hiding Behind the Coalition. Failure to Credibly Investigate and Provide Redress for Unlawful Attacks in Yemen*», disponible en https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/yemen0818_web2.pdf [consultado: 28/01/2021]. Igualmente, pueden examinarse los informes emitidos por el equipo en <https://www.spa.gov.sa/viewfullstory.php?lang=en&newsid=2144716#2144716> [consultado: 28/01/2021].

manos y las presuntas infracciones del Derecho Internacional Humanitario cometidos por las partes que intervienen en el conflicto actual.

El primero de los informes referidos a este data de 2012⁵⁹; en él la ACDH pone de manifiesto la existencia de violaciones de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario mientras reclama al gobierno yemení el establecimiento de una investigación nacional sobre tales violaciones que permitiera, como hemos señalado, apuntalar el proceso de reforma iniciado en el país. Esta investigación se ocuparía de

«las denuncias plausibles de violaciones graves de los Derechos Humanos cometidas por las fuerzas de seguridad del Gobierno, en particular, aunque no exclusivamente, el asesinato de civiles, el uso excesivo de la fuerza contra civiles, la detención arbitraria y la tortura y los malos tratos; y vele por que todos los infractores rindan cuentas ante la justicia»⁶⁰ y «se asegure de que no se otorguen amnistías que eximan de responsabilidad a los autores de violaciones graves de Derechos Humanos, incluidos los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad»⁶¹, y exige que la Comunidad Internacional «fomente(n) las investigaciones internacionales, independientes e imparciales sobre los incidentes»⁶².

EL CDH valoró positivamente el establecimiento del Comité Nacional, pero recordaba de la mano de la ACDH la importancia de cumplir con la normativa internacional e impedir la concesión de amnistías a los responsables de graves violaciones de los derechos humanos, incluidos crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad, ante la Ley de Amnistía prevista por el gobierno⁶³. En estos momentos iniciales del conflicto, las violaciones más

⁵⁹ Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los Derechos Humanos en el Yemen, A/HRC/19/51, de 13 de febrero de 2012, disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/19/51> [consultado: 23/12/2020].

⁶⁰ *Ibid.*, párrafo 61 b).

⁶¹ *Ibid.*, párrafo 61 d). Sobre la regulación de las amnistías en el Derecho Internacional, véase: BOU FRANCH, V., «Los límites jurídicos a la concesión de amnistías», *Revista Boliviana de Derecho*, 29, pp. 314-343.

⁶² *Ibid.*, párrafo 63 b).

⁶³ La Ley núm. 1/12 garantiza inmunidad legal y procesal penal al expresidente Saleh (ya fallecido) y a sus asociados por «actos y decisiones políticamente motivadas» llevadas a cabo durante su mandato. A esta Ley se le unía una ley de justicia transicional que preveía un límite temporal a las investigaciones sobre violaciones de Derechos Humanos de la Comisión de Reconciliación (1990), ahondando en la historia de impunidad de la región.

acuciantes eran las detenciones arbitrarias e ilícitas de personas, y la utilización y reclutamiento de niños tanto por las fuerzas gubernamentales como por las de la oposición⁶⁴.

Ante la deriva de la situación interna⁶⁵, el Informe del ACDH de 2016, recomendaba a la Comunidad Internacional el establecimiento de un órgano de investigación internacional e independiente para Yemen, pero recordando la obligación que a toda la Comunidad compete respecto a la prevención, investigación y enjuiciamiento de los crímenes internacionales⁶⁶.

Tras este informe, el CDH en su Resolución 33/16 solicitó a la ACDH que presentara un informe incluyendo las violaciones cometidas en el conflicto desde septiembre de 2014⁶⁷, cumpliendo la ACDH dicha solicitud el 13 de septiembre de 2017⁶⁸. Dicho Informe ponía de relieve el carácter ininterrumpido de las violaciones de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario durante el período comprendido entre septiembre de 2014 y junio de 2017 y centrado principalmente en el conflicto entre las denominadas

⁶⁴ Resolución 21/22 del CDH, A/HRC/RES/21/22, de 15 de octubre de 2012, disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G12/176/08/PDF/G1217608.pdf?OpenElement> [consultado: 29/12/2020].

⁶⁵ La escalada de violencia y deriva del conflicto respecto a las violaciones de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario están ampliamente documentadas en los informes de la ACDH correspondientes a los períodos entre 2014 y 2015 (Informe de 24 de agosto de 2014, A/HRC/27/44, disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/148/39/PDF/G1414839.pdf?OpenElement> [consultado: 30/12/2020]; e Informe de 7 de septiembre de 2015, A/HRC/30/31, disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/200/74/PDF/G1520074.pdf?OpenElement> [consultado: 30/12/2020]). El CDH resumía en 2015 las principales violaciones en «*el incesante reclutamiento de niños en contravención de los tratados internacionales, el secuestro de activistas políticos, las vulneraciones de derechos contra periodistas, las muertes ocasionadas entre la población civil, las trabas al acceso de la ayuda de socorro y humanitaria, los cortes del suministro de agua y de electricidad y los ataques a hospitales y ambulancias*». Vide párrafo 2 del expositivo de la Resolución del CDH 30/18, de 2 de octubre de 2015, disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/232/25/PDF/G1523225.pdf?OpenElement> [consultado: 30/12/2020].

⁶⁶ Párrafo 74 del Informe anual del ACDH e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General, Situación de los Derechos Humanos en el Yemen, A/HRC/33/38, de 4 de agosto de 2016, disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/172/41/PDF/G1617241.pdf?OpenElement> [consultado: 21/12/2020].

⁶⁷ Párrafo 12 de la Resolución del CDH 33/16, A/HRC/RES/33/16, de 5 de octubre de 2016, Asistencia técnica y fomento de la capacidad para el Yemen en la esfera de los derechos humanos, disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/225/79/PDF/G1622579.pdf?OpenElement> [consultado: 30/12/2020].

⁶⁸ Informe del ACDH, Situación de los Derechos Humanos en el Yemen, incluidas las violaciones y conculcaciones cometidas desde septiembre de 2014, A/HRC/36/33, de 13 de septiembre de 2017.

«fuerzas progubernamentales» (entre las que incluye a la Coalición de Estados liderada por Arabia Saudí), y las «fuerzas huzíes y de Saleh».

El carácter generalizado de estas violaciones, la impunidad constatada de sus responsables y la imposibilidad del gobierno nacional de afrontar su investigación, lleva a la ACDH a reiterar su llamamiento a la Comunidad Internacional «*para instituir un órgano de investigación internacional independiente que lleve a cabo averiguaciones exhaustivas de las violaciones y conculcaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y las violaciones del Derecho Internacional Humanitario en el Yemen*»⁶⁹.

El CDH decide, en este momento, que la mera asistencia técnica no cumple con su objetivo y afirma que la preocupación del órgano por la deriva humanitaria de la situación en Yemen⁷⁰ hace necesario que el CDH colabore en el fin de la impunidad. Por ello, pide al ACDH que establezca un grupo de eminentes expertos internacionales y regionales para someter a seguimiento la situación de los Derechos Humanos en el Yemen e informar al respecto.

Este grupo no sólo monitorizaría el estado de los Derechos Humanos en el territorio, sino que su misión principal era llevar a cabo una serie de

«investigaciones exhaustivas de todas las presuntas violaciones y conculcaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y de cualquier otra rama pertinente y aplicable del Derecho Internacional cometidas por todas las partes en conflicto desde septiembre de 2014, incluidas las posibles dimensiones de género que presentasen, y determinar los hechos y las circunstancias en torno a esas presuntas violaciones y conculcaciones y, siempre que fuese posible, identificar a sus autores»⁷¹.

El grupo trabajaría, pues, como una de las comisiones de investigación que el CSNU establece en el marco del Capítulo VII en determinadas ocasiones⁷², pero bajo el paraguas del CDH.

⁶⁹ *Ibid.*, párrafo 89.

⁷⁰ Párrafo 14 del expositivo de la Resolución del CDH 36/31, A/HRC/RES/36/31, de 3 de octubre de 2017, disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/RES/36/31> [consultado: 30/12/2020].

⁷¹ *Ibid.*, párrafo 12. La limitación temporal establecida en la resolución deja fuera las violaciones cometidas entre 2011-2014, a pesar de que la Comisión Nacional que se preveía en Yemen sí que incluía este período en su competencia.

⁷² Sobre los comités y órganos de investigación establecidos por el CSNU, puede consultarse la información disponible en <https://www.un.org/securitycouncil/es/content/repertoire/commissions-and-investigative-bodies> [consultado: 23/12/2020].

Dos Grupos de Expertos se encuentran a partir de este momento trabajando en el marco del conflicto del Yemen, el Grupo establecido por el CSNU y el Grupo de Expertos del CDH. La duplicidad no es, por definición, deseable, ya que produce un cansancio en autoridades nacionales y en la propia organización, percibiéndose como un mal uso de los recursos de esta.

El primer informe del Grupo de Expertos (que se conoce como Grupo de Eminentes Expertos Independientes Internacionales y Regionales, en adelante GEEI) no fue bien acogido por el grupo gubernamental acusando al GEEI de falta de integridad, imparcialidad y profesionalidad⁷³. Sin embargo, en el mismo, el GEEI señalaba como todas las partes había cometido estas violaciones, recomendando que «*habida cuenta de la gravedad de la situación de los Derechos Humanos en el Yemen, es necesario un enfoque integral de la rendición de cuentas para hacer efectivo el derecho a la verdad y a obtener una reparación adecuada, efectiva y rápida, así como garantías de no repetición. Esos procesos contribuyen a combatir la impunidad, restablecer el estado de derecho y, en última instancia, lograr la reconciliación*»⁷⁴.

Igualmente se señalaba que el GEEI había dado un paso más en el fin de la impunidad, elaborando una lista confidencial de los supuestos responsables de violaciones y señalando en qué incidentes se necesitará más información⁷⁵.

Prorrogada la labor del GEEI por el CDH⁷⁶, el grupo emitió su siguiente informe en 2019, abarcando el período entre septiembre de 2014 y junio de 2018 no abarcados en su informe anterior, y los incidentes entre julio de 2018

⁷³ Nota verbal de fecha 10 de septiembre de 2018 dirigida a la Secretaría del Consejo de Derechos Humanos por la Misión Permanente del Yemen ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, A/HRC/39/G/5, disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/39/G/5> [consultado: 30/12/2020], y Nota verbal de fecha 19 de septiembre de 2018 dirigida a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos por la Misión Permanente de la Arabia Saudita ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, A/HRC/39/G/6, disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/39/G/6> [consultado: 30/12/2020].

⁷⁴ Párrafo 102 del Informe del ACDH que contiene las conclusiones del Grupo de Eminentes Expertos Independientes Internacionales y Regionales y un resumen de la asistencia técnica prestada por la Oficina del Alto Comisionado a la Comisión Nacional de Investigación, Situación de los Derechos Humanos en el Yemen, incluidas las violaciones y conculcaciones cometidas desde septiembre de 2014, A/HRC/39/43, de 17 de agosto de 2018, disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/39/43> [consultado: 28/12/2020].

⁷⁵ *Ibid.*, párrafo 109.

⁷⁶ Resolución del CDH 39/16, A/HRC/RES/39/16, de 28 de septiembre de 2018, disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/RES/39/16> [consultado: 30/12/2020]. El CDH volvió a prorrogar la misión del GEEI mediante la Resolución 42/2, A/HRC/RES/42/2, de 2 de octubre de 2019, disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/RES/42/2> [consultado: 31/12/2020].

y junio de 2019. Este informe reiteraba la comisión de violaciones del Derecho Internacional Humanitario por todas las partes del conflicto⁷⁷, y señalaba como la responsabilidad sobre estas violaciones recaía no solo en las partes directas en el conflicto, sino también en los Estados que hubieran ejercido influencia en las partes o hubieran prestado apoyo⁷⁸.

El último de los informes del GEEI hasta el momento⁷⁹ no se conforma con señalar la existencia de violaciones y elaborar una lista de los responsables, sino que, aún afirmando que «*el Grupo de Eminentes Expertos no es un órgano judicial penal*», individualiza las siguientes conductas que podrían ser constitutivas de crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad⁸⁰, atribuyéndola a cada uno de los grupos que participan o han participado en el conflicto:

- Ataques aéreos desproporcionados de la Coalición que constituyen crímenes de guerra en virtud del Derecho Internacional Consuetudinario⁸¹. Respecto a los mismos, el GEEI considera que «*la coalición podría no haber tomado todas las medidas necesarias para minimizar las bajas*

⁷⁷ Párrafos 94-97 del Informe del Grupo de Eminentes Expertos Internacionales y Regionales presentado al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Situación de los Derechos Humanos en el Yemen, incluidas las violaciones y conculcaciones cometidas desde septiembre de 2014, A/HRC/42/17, de 9 de agosto de 2019, disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/42/17> [consultado: 30/12/2020].

⁷⁸ *Ibid.*, párrafos 92 y 93. Se señala, por parte del GEEI, directamente a los Estados Unidos de América, Francia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la República Islámica del Irán, entre otros, por la venta constante de armas a la Coalición. Sobre la responsabilidad que pudiera derivarse de dicha complicidad, véanse: BRYK, L.; SAAGE-MAASS, M., «Individual Criminal Liability for Arms Exports under the ICC Statute: A Case Study of Arms Exports from Europe to Saudi-led Coalition Members Used in the War in Yemen», *Journal of International Criminal Justice*, 17 (5), pp. 1117-1137; PREVE, A. W., «Crisis and Complicity: An Analysis of U.S. Support for Saudi Coalition Airstrikes Under the Law of Aiding and Abetting (Alleged) War Crimes», *Georgetown Journal of International Law*, 51 (2), pp. 449-488.

⁷⁹ Informe del Grupo de Eminentes Expertos Internacionales y Regionales sobre el Yemen, Situación de los Derechos Humanos en el Yemen, incluidas las violaciones y conculcaciones cometidas desde septiembre de 2014, A/HRC/45/6, de 28 de septiembre de 2020, disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/45/6> [consultado: 30/12/2020].

⁸⁰ *Ibid.*, párrafo 13.

⁸¹ Según se recoge en el Informe, se examinaron una serie de ataques en distintas zonas del país. En concreto, el ataque aéreo llevado a cabo el 11 de agosto de 2019 en Al-Sawamel, en el distrito de Mustaba (provincia de Hayya), los ataques aéreos lanzados el 31 de agosto de 2019 contra la Universidad de Damar, en la provincia de Damar; y dos ataques que provocaron un gran número de bajas civiles, especialmente niños: el llevado a cabo el 24 de septiembre de 2019, en la aldea de Al-Muzaimir (ciudad de Al-Fajir, provincia de Al-Dalea), y el llevado a cabo el 15 de febrero de 2020 contra una aldea situada en la zona de Al-Haiya, en el distrito de Al-Maslub (provincia de Al-Yawf). *Ibid.*, párrafos 26-31.

civiles» y que incluso se habrían incumplido «los deberes de verificar que un objetivo constituye un blanco militar legítimo, de reunir y evaluar la información de inteligencia relativa a los efectos probables en la población civil y de cancelar o suspender un ataque si se hace patente que el objetivo no es legítimo o que el ataque sería desproporcionado».

- Utilización por las partes de sistemas de armas de fuego indirecto de amplio alcance, como cohetes y morteros, especialmente en zonas pobladas (bombardeos con proyectiles de mortero y cohetes)⁸². Tras analizar un incidente en la Prisión Central (Taiz), y una serie de incidentes en el mercado Al-Raqw, situado en el distrito de Munabbih (provincia de Saadaen) el GEEI concluyó que existían motivos suficientes y razonables para calificar los mismos como ataques indiscriminados que o «bien no iban dirigidos contra un objetivo militar concreto (o) bien porque en ellos se utilizaron medios de guerra sin precisión suficiente para atacar un objetivo militar concreto» calificándolos como crímenes de guerra.
- Homicidios llevados a cabo por las fuerzas gubernamentales como crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra⁸³.
- Interferencias en la ayuda humanitaria por parte del grupo de los Huzíes⁸⁴.
- Obstaculización de las operaciones sanitarias y acceso de la población a alimentos y a la atención sanitaria por parte de todas las fuerzas del conflicto⁸⁵.
- Prácticas de desapariciones forzosas, detenciones arbitrarias y torturas, incluso de carácter sexual llevadas a cabo por todas las partes en el conflicto⁸⁶.
- Comisión generalizada de actos de violencia de género, incluida violencia sexual por todas las partes del conflicto⁸⁷.
- Utilización y reclutamiento de niños en las hostilidades por parte del Movimiento huzí, el Gobierno del Yemen y la coalición⁸⁸.

⁸² *Ibid.*, párrafos 32-35.

⁸³ *Ibid.*, párrafos 41-45.

⁸⁴ *Ibid.*, párrafos 46-59.

⁸⁵ *Ibidem.*

⁸⁶ *Ibid.*, párrafos 60-67.

⁸⁷ *Ibid.*, párrafos 68-72.

⁸⁸ *Ibid.*, párrafos 73-79.

- Actos que podrían ser constitutivos del crimen de lesa humanidad de persecución respecto a ciertas minorías que están sufriendo discriminaciones en el disfrute de sus derechos⁸⁹.

Ante tales hechos el GEEI planteará una respuesta global para la Organización, el recurso a la aplicación del Derecho Internacional Penal, respuesta que se muestra como una necesidad imperiosa ante diez años de ejercicio institucional que no ha permitido avanzar ni en el fin del conflicto ni en el fin de la impunidad.

4. CONCLUSIÓN. LA NECESIDAD DE APLICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL PENAL COMO RESPUESTA A LA IMPUNIDAD

La necesidad de dar una respuesta a la impunidad sobre las violaciones graves de los Derechos Humanos producidas en Yemen desde 2011 ha sido una constante exigencia de todos los actores involucrados hasta el momento en la resolución del conflicto, como hemos ido señalando a lo largo de la exposición; exigencia que se ha expresado con mayor o menor intensidad dependiendo del actor en cuestión, pero cuyos únicos puntos en común pueden referirse a la atribución de crímenes o violaciones graves a todos las partes intervinientes en el conflicto (fuerzas gubernamentales yemeníes, actores no estatales⁹⁰ y miembros de la Coalición) y la falta de capacidad real del gobierno legítimo del Yemen para investigar y juzgar lo acontecido en su territorio desde 2011.

Ante tal panorama de impunidad y violaciones generalizadas, la respuesta internacional pasa necesariamente por la puesta en marcha de la *ultima ratio* del Derecho Internacional Penal, reconociendo el GEEI su importancia como parte del Derecho Internacional Consuetudinario, ante la no ratificación del Estatuto de la Corte Penal Internacional (en adelante, CPI) ni por el Yemen, ni por los miembros de la Coalición⁹¹. Pero subrayando que:

⁸⁹ *Ibid.*, párrafos 80-84.

⁹⁰ Algunos autores critican la exigencia de este tipo de responsabilidad en el caso de actores no estatales, basándose en la cuestionable existencia de una norma de Derecho Internacional Consuetudinario que les obligue a perseguir y a enjuiciar a sus responsables. Véase: JÖBSTL, H., «Bridging the Accountability Gap: Armed Non-state Actors and the Investigation and Prosecution of War Crimes», *Journal of International Criminal Justice*, 18, pp. 567-597.

⁹¹ *Vide* nota 72, párrafo 13.

«la comunidad internacional puede y debe adoptar nuevas iniciativas para ayudar a salvar la profunda brecha en materia de rendición de cuentas que sigue existiendo en lo relativo al conflicto del Yemen. En particular, el Grupo de Eminentes Expertos exhorta al Consejo de Seguridad a que remita la situación del Yemen a la Corte Penal Internacional y a que amplíe la lista de personas sujetas a sanciones del Consejo de Seguridad»⁹².

Las posibilidades para la aplicación del Derecho Internacional Penal, sin embargo, no solo pasan por el reenvío de la cuestión a la CPI por el CSNU⁹³ en uso de la previsión contenida en el artículo 13 b) del Estatuto de Roma, con el fin de que su Fiscalía inicie las investigaciones oportunas sobre los crímenes cometidos, o por una actuación de oficio de la propia Fiscalía de conformidad con el artículo 15 del Estatuto, sino que debe realizarse una apuesta clara por el ejercicio del principio de la jurisdicción universal por los miembros de la Comunidad Internacional.

Es cierto que no son pocas las voces que desde el inicio del conflicto en 2011 han abogado por la actuación de la CPI⁹⁴, pero hasta el momento y a pesar de las firmes recomendaciones del ACDH y del GEEL, el CSNU no ha hecho uso de tal facultad y tampoco lo ha hecho la propia Fiscalía de la CPI. El motivo de tal falta de actuación de la Fiscalía podría ser la falta de apoyos en los Estados vecinos para iniciar una investigación. Sin embargo, no deja de ser llamativo que, reconociendo la existencia de múltiples violaciones del Derecho Internacional Humanitario, la Fiscalía haya decidido no iniciar ninguna investigación hasta el momento⁹⁵.

⁹² *Vide* nota 74, párrafo 99.

⁹³ Según consta en el Informe Nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del CDH (párrafo 126), disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/185/25/PDF/G1318525.pdf?OpenElement> [consultado: 23/12/2020], la ratificación del Estatuto de Roma fue aprobada mediante el Decreto del Consejo Administrativo núm. 128/2013. Sin embargo, en el Informe de la ACDH de 2016 (A/HRC/33/38) se ponía de manifiesto como a pesar de haberse aprobado, el Parlamento aún no lo había hecho. A fecha de finalización del estudio que nos ocupa, dicha ratificación no se ha hecho efectiva.

⁹⁴ En 2014, la mayoría de los Estados que presentaron recomendaciones a Yemen en el Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal del Estado recomendaba la ratificación del Estatuto y/o el enjuiciamiento de los responsables de las violaciones por la CPI. Véase, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, A/HRC/26/8, de 7 de abril de 2014, disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/131/53/PDF/G1413153.pdf?OpenElement> [consultado: 28/12/2020].

⁹⁵ Según el informe presentado en 2019 por la Fiscalía de la CPI sobre sus actividades preliminares de investigación, en 2017, la Oficina recibió una comunicación en la que se alegaba que

El GEEI realiza, en su último informe, otra serie de recomendaciones que permiten apoyar la labor de la CPI hasta que la misma se hiciera cargo de la investigación de la situación, apoyo que pasa por el aseguramiento de las pruebas y las persecuciones nacionales en ejercicio del principio de jurisdicción universal y del principio «*aut dedere aut iudicare*».

Así, el GEEI «*apoya el establecimiento de un órgano de investigación en materia penal, a semejanza del Mecanismo Internacional, Imparcial e Independiente para Ayudar en la Investigación y el Enjuiciamiento de los Responsables de los Delitos de Derecho Internacional Más Graves Cometidos en la República Árabe Siria desde marzo de 2011, a fin de realizar investigaciones adicionales y preparar expedientes para compartirlos con las autoridades fiscales pertinentes*»⁹⁶. El «Mecanismo», como se conoce al Mecanismo independiente establecido por la Resolución 71/248 de la AGNU, tiene como misión «*recabar, consolidar, preservar y analizar las pruebas de violaciones del Derecho Internacional Humanitario y de violaciones y abusos de los Derechos Humanos y a preparar los expedientes para facilitar y acelerar un proceso penal justo e independiente de conformidad con las normas del Derecho Internacional, en las cortes o los tribunales nacionales, regionales o internacionales que tengan o puedan tener jurisdicción en el futuro sobre esos delitos, de conformidad con el derecho internacional*»⁹⁷, llevando a cabo un ejercicio de aseguramiento de prueba y documentación en apoyo de una futura persecución, dado el estado de conflicto reinante en Siria. Este mecanismo sería de profunda utilidad en el caso de Yemen, aunque compartiría parte de su labor con el GEEI que debería reformular su estructura o incluso reconstituirse en el Mecanismo por motivos de simple economía organizativa.

nacionales de algunos Estados parte que actúan como mercenarios para los Emiratos Árabes Unidos («EAU») habían cometido crímenes de guerra dentro de la jurisdicción de la Corte durante el conflicto en curso en el Yemen. Tras estudiar la cuestión, la Fiscalía consideró que en ese momento no existían pruebas que así lo indicaran, rechazando el inicio de una investigación. Véanse, párrafos 52-56 del *Report on Preliminary Examination Activities 2019*, disponible en <https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/191205-rep-otp-PE.pdf> [consultado: 30/12/2020]. Esta situación puede variar el próximo año ya que, en el informe de 2020, la Fiscalía ha señalado que se encuentra finalizando su respuesta a otra comunicación sobre el Yemen referida a los exportadores de armas. Véase, párrafo 35 del *Report on Preliminary Examination Activities 2020*, disponible en <https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/2020-PE/2020-pe-report-eng.pdf> [consultado: 30/12/2020].

⁹⁶ *Vide* nota 74, párrafo 99.

⁹⁷ Párrafo 4 de la Resolución AGNU 71/248, A/RES/71/248, de 11 de enero de 2017, disponible en <https://undocs.org/sp/A/RES/71/248> [consultado: 30/12/2020].

Junto con este paso de aseguramiento de prueba, el GEEI recomienda la puesta en marcha de enjuiciamientos nacionales en ejercicio tanto del principio de jurisdicción universal y del principio «*aut dedere aut iudicare*», cumpliendo con los deberes que imponen los tratados de Derechos Humanos y aquellos en los que se definen los crímenes de guerra de perseguir, juzgar y extraditar a los responsables. Esta opción es sin duda la más factible en estos momentos en aquellos casos en los que los Estados localicen a los sujetos señalados como presuntos responsables en sus territorios nacionales, ya que permitiría la detención inmediata de los mismos⁹⁸. Para ello, sería necesaria la notificación a los Estados o a la Interpol del listado de nombres de presuntos responsables elaborado por el GEEI de forma confidencial⁹⁹. Sin embargo, no hay que desconocer que esta opción choca con la actitud de muchos Estados, entre ellos el Estado español, de someter sus normas de jurisdicción universal a la existencia de vínculos de territorialidad o nacionalidad de las víctimas o perpetradores, dejando sin efectividad los compromisos adoptados en las normas de Derecho Internacional Humanitario¹⁰⁰.

A más largo plazo, el GEEI señala que no sólo la CPI y los terceros Estados deberían involucrarse en el enjuiciamiento de los responsables de estos diez años de violaciones, sino que «*alienta a las autoridades yemeníes y a la comunidad internacional a que entablen un nuevo diálogo sobre la creación de un tribunal especial, por ejemplo, un tribunal híbrido, con miras a enjuiciar los casos de quienes tienen mayor responsabilidad*»¹⁰¹. Este tribunal híbrido, vista la actitud de las fuerzas progubernamentales hacia el propio GEEI, no parece que pudiera establecerse a través de un acuerdo con las Naciones Unidas, por lo que en caso de necesitar su establecimiento vía una resolución del CSNU,

⁹⁸ En el marco regional, el Parlamento Europeo ha exigido, en numerosas ocasiones, «*a todos los Estados miembros a que adopten todas las medidas necesarias para exigir responsabilidades a los presuntos autores de crímenes, en particular mediante el procesamiento a escala nacional o internacional de toda persona, grupo y organización sospechoso de haber cometido tales violaciones o la aplicación del principio de jurisdicción universal y la investigación y procesamiento de los presuntos autores de atrocidades en Yemen*»: P8_TA (2018) 0383 sobre la situación en Yemen. Resolución del Parlamento Europeo, de 4 de octubre de 2018, sobre la situación en Yemen (2018/2853 [RSP]).

⁹⁹ *Vide* nota 76, párrafo 4.

¹⁰⁰ En el año 2020, hemos asistido al inicio de otros procedimientos basados en este principio por la comisión de crímenes de lesa humanidad en el conflicto de Siria, como los asuntos Al Khatib y Anwar Raslan en Alemania. Sobre este último, puede consultarse la información proporcionada por el *Syria Justice and Accountability Center*, disponible en <https://syriaaccountability.org/topic/trial-monitoring/updates/> [consultado: 27/01/2021].

¹⁰¹ *Vide* nota 74, párrafo 99.

razones de economía procesal e institucional harían más recomendable su reenvío directo a la CPI en lugar del establecimiento de un nuevo tribunal ad hoc.

En cualquier caso, cuanto más investiga la Comunidad Internacional y más trabaja la organización, más horror queda al descubierto en el conflicto de Yemen. El país, esperanzado hace 10 años, ha quedado devastado por el conflicto convirtiéndose en un país abocado al fracaso. La Comunidad Internacional no puede abandonar a la población civil en estas condiciones de comisión constante de crímenes internacionales. Ni la moral ni el Derecho Internacional lo permiten.