

DOI: 10.31862/2500-2988-2023-14-2-130-150

УДК: 327.2

Е.О. Савченко

Смоленский филиал Финансового университета
при Правительстве Российской Федерации,
214018, г. Смоленск, Российская Федерация

Специфика американо-иорданских отношений на современном этапе развития мировой политической системы

Цель статьи – определить роль Иордании в системе внешнеполитических приоритетов США в рамках ближневосточного направления, выявить особенности двухсторонних отношений. Для достижения данной цели проведено рассмотрение данных по оказываемой со стороны США помощи (в т.ч. в сравнении), представлен SWOT-анализ, позволяющий выявить сильные и слабые стороны Иордании, а также возможности и угрозы. В результате было выявлено, что помощь США этой стране носит преимущественно экономический характер (в отличие от других государств региона) и что за последние годы США нарастили объемы помощи Амману, а также укрепили сотрудничество в военной сфере. Это говорит об устойчивом и последовательном характере внешнеполитического курса США в отношении Иордании. В качестве вывода следует отметить, что, несмотря на ряд недостатков и проблем, Иордания рассматривается как один из ключевых союзников США в регионе.

Ключевые слова: внешняя политика США, Ближний Восток, внешняя политика Иордании, Джо Байден, Дональд Трамп

Для ЦИТИРОВАНИЯ: Савченко Е.О. Специфика американо-иорданских отношений на современном этапе развития мировой политической системы // Локус: люди, общество, культуры, смыслы. 2023. Т. 14. № 2. С. 130–150. DOI: 10.31862/2500-2988-2023-14-2-130-150

© Савченко Е.О., 2023

Контент доступен по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 International License
The content is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License



E.O. Savchenko

Smolensk Branch of Financial University
under the Government of the Russian Federation,
Smolensk, 214018, Russian Federation

The key features of US-Jordanian relations at current stage of the world political system

The purpose of the paper is to determine the role of Jordan in the system of the US foreign policy priorities in the Middle East, to identify the features of bilateral relations. To achieve this goal, a review of data on the US assistance provided (including in comparison) was carried out, a SWOT analysis was presented to identify the strengths and weaknesses of Jordan, as well as opportunities and threats. As a result, it was revealed that the US assistance to this country is predominantly economic in nature (unlike other states in the region) and that in recent years the US has increased the volume of assistance to Amman, as well as strengthened cooperation in the military sphere. This says of the stable and consistent nature of the US foreign policy towards Jordan. As a conclusion, it should be noted that, despite a number of shortcomings and problems, Jordan is seen as one of the key US allies in the region.

Key words: the US foreign policy, Middle East, Jordanian foreign policy, Joe Biden, Donald Trump

FOR CITATION: Savchenko E.O. The key features of US-Jordanian relations at current stage of the world political system. *Locus: People, Society, Culture, Meanings*. 2023. Vol. 14. No. 2. Pp. 130–150. (In Rus.) DOI: 10.31862/2500-2988-2023-14-2-130-150

Специальная военная операция, начатая Россией на Украине 24 февраля 2022 г., стала катализатором процесса существенного изменения мирового геополитического ландшафта и тенденций развития мировой политической системы, еще больше отодвинув на второй план прежние приоритеты внешней политики США, включая и ближневосточное направление, актуальность которого в последние годы снижалась в свете роста глобальной роли Китая и активности России.

Значение для внешней политики США стран (как минимум, не являющихся частью Запада) можно оценить по динамике финансирования программ помощи (наряду с иными показателями), исходя из следующей интерпретации: чем больше объемы финансирования, тем выше важность конкретной страны (или регионального направления). Конечно, при более подробном анализе следует учитывать и другие индикаторы. Рассматривая Ближний Восток, к исключениям следует отнести, например, Саудовскую Аравию. США не оказывают ей прямую финансовую помощь: в этом случае уместнее говорить о других показателях (например, объеме двухсторонней торговли, инвестициях в гособлигации США, военные контракты и т.д.).

В 2022 финансовом году доля Ближнего Востока в общем объеме программ помощи, реализуемых Госдепартаментом США, Агентством международного развития США и частично министерством обороны США (в рамках Программы оказания финансовой военной помощи зарубежным государствам (Foreign Military Financing, FMF)), составила, по данным Госдепартамента США, немногим менее 50% – примерно 7,5 млрд дол.¹, почти на 1 млрд дол. меньше по сравнению с 2017 финансовым годом². Это может указывать на снижение значимости региона в системе внешнеполитических приоритетов, подтверждаемое другими фактами и событиями – например, слабыми результатами прошедшего в июле 2022 г. Джеддского саммита по безопасности и развитию (Jeddah Security and Development Summit), итоги которого показали сохранение тенденции к ослаблению позиций США в регионе.

Финансирование по странам региона распределяется неравномерно. Так, порядка 80% от общего показателя приходится на три государства: Израиль, Иорданию и Египет (первое, второе и третье места соответственно по итогам 2021 финансового года). Это позволяет говорить о том, что на текущий момент приоритетными для США в регионе являются именно эти страны, а важность Ирака и других государств – снизилась. Значение Израиля связано с сохранением Вашингтоном такого регионального приоритета внешней политики, как противостояние Ирану, значение Египта – в частности, с контролем Суэцкого канала.

¹ В данный показатель не включены такие дополнительные программы финансирования, как Transition Initiatives (TI), International Disaster Assistance (IDA), Migration and Refugee Assistance (MRA), ведомственные программы отдельных министерств и ведомств и т.д.

² Public Law 117–103, Consolidated Appropriations Act, 2022. Congress.gov. URL: <https://www.congress.gov/117/plaws/publ103/PLAW-117publ103.pdf> (date of access: 15.05.2023); Sharp J., Humud C., Collins S. U.S. Foreign Assistance to the Middle East: Historical Background, Recent Trends, and the FY2022 Request, CRS, 2021. Sgp.fas.org. URL: <https://sgp.fas.org/crs/mideast/R46344.pdf> (date of access: 30.11.2022).

Что касается Иордании, то, исходя из рассмотрения динамики финансирования со стороны США и используемых Вашингтоном в ее отношении инструментов и мероприятий, можно говорить о том, что она рассматривается Белым домом как важный плацдарм в регионе (аналогичную точку зрения высказывает также, например, Л.Р. Хлебникова) [5]. Страна имеет общую границу как с Сирией, так и Ираком; кроме того, через ее территорию осуществляется снабжение стратегически важной американской военной базы Эт-Танф, расположенной на территории Сирии в районе сирийско-иордано-иракской границы. Кроме того, Амман выступает центральным посредником в палестинском конфликте. Следует отметить, что и Египет, и Иордания заключили мирные договоры с Израилем (в 1979 и 1994 гг. соответственно).

В настоящее время в рамках Конгресса, других органов власти США и экспертно-академического сообщества продолжают дискуссии касательно эффективности помощи странам Ближнего Востока и ее трансформации, однако по состоянию на середину 2023 г. каких-либо решений на данном направлении принято не было, что позволяет сделать вывод о сохранении текущих тенденций в данной сфере (т.е. приоритет финансирования остается за тремя указанными странами – Израилем, Египтом и Иорданией).

В период 2017–2022 финансовых годов Иордания являлась вторым крупнейшим получателем американской помощи в регионе (табл. 1) и одним из крупнейших в мире, что указывает на подчиненный и зависимый характер союзнических с США отношений. По расчетам Службы исследований Конгресса США (CRS), за последние 15 лет помощь США Иордании выросла почти в 4 раза, что говорит об активном росте ее значимости³. Указанное вкупе с другими, более второстепенными факторами, свидетельствует о ее важности для Вашингтона. Проведенный автором поиск по открытым источникам информации (включая сайты американских аналитических центров типа Института Брукинга) о возможных изменениях его политики в отношении Иордании показал, что страна с высокой долей вероятности сохранит свое значение с точки зрения внешней политики США на Ближнем Востоке как в кратко-, так и долгосрочной перспективе.

Исходя из представленных в таблице данных, в целом, помощь Израилю и Египту в рассматриваемый период держится примерно на одном и том же уровне – порядка 3,1–3,3 млрд дол. в первом и примерно

³ Sharp J. Jordan: Background and U.S. Relations, CRS, 2022. Sgp.fas.org. URL: <https://sgp.fas.org/crs/mideast/RL33546.pdf> (date of access: 30.11.2022).

Таблица 1

**Динамика помощи США ключевым странам-союзникам на Ближнем Востоке
(в текущих ценах, млн дол. США)**

Страна	Финансовый год								Итого
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
Египет	1259,80	374,28	1413,67	1419,30	1430,50	1430,15	1430,30	1430,00	10188,00
Израиль	3116,00	3175,00	3100,00	3300,00	3300,00	3300,00	3300,00	3300,00	25891,00
Иордания	1231,70	1319,83	1525,01	1524,99	1525,00	1650,00	1650,00	1450,00	11876,53
Итого	5607,50	5848,37	6038,68	6244,29	6255,50	6380,15	6380,30	6180,00	48934,79

Примечание. Данные по Иордании включают только следующие направления и программы: ESF, FMF, IMET, NADR. Фактический размер помощи со стороны США может быть выше.

Источник: U.S. Foreign Assistance to the Middle East: Historical Background, Recent Trends, and the FY2022 Request, p. 9. Источник данных за 2016 финансовый год – Foreignassistance.gov. Данные за 2023 финансовый год являются предварительными.

1,4 млрд дол. во втором случае соответственно. Согласно специализированному сайту правительства США [Foreignassistance.gov](https://www.foreignassistance.gov), позволяющего изучить динамику показателя зарубежной помощи, с 2008 финансового года происходило постепенное увеличение объемов выделения помощи Иордании (с акцентом на помощь экономического характера, доля которой в общем объеме составляет порядка 80%). Пик оказания помощи Иордании был достигнут в 2021–2022 финансовых годах (1,65 млрд дол.), рост за период с 2017 финансового года составил порядка 34%.

Если в 2016 финансовом году по сравнению с предшествующим периодом падение данного показателя составило примерно 20%, то уже в 2017 финансовом году рост по сравнению с прошлым периодом составил 7,1%, в 2018 – 15,5%, после чего произошла стабилизация на уровне 1,525 млрд дол. Только в 2021 финансовом году был зафиксирован рост в 8,1%, до 1,65 млрд дол. Эта же сумма сохранилась и в 2022 финансовом году. Таким образом, повышательная тенденция носит устойчивый характер, и по состоянию на 2022 финансовый год Иордания продолжает оставаться вторым крупнейшим получателем помощи США, уступая только Израилю.

Основой для оказания помощи Иордании со стороны Вашингтона на период 2018–2022 финансовых годов являлся подписанный 14 февраля 2018 г. (т.е. при администрации Д. Трампа) меморандум о взаимопонимании сроком на 5 лет, предусматривающий обязательства США по выделению помощи в размере 1,275 млрд дол. в год. В сентябре 2022 г. администрацией Дж. Байдена был подписан новый меморандум (сроком на 7 лет), предусматривающий выделение в общей сложности 10,15 млрд дол., т.е. 1,45 млрд дол. ежегодно⁴.

Это указывает на рост значимости данной страны в рамках ближневосточной политики Вашингтона. Кроме того, Иордания остается близко расположенным к районам ведения боевых действий плацдармом в регионе, что дает возможность влияния на ситуацию как на юге Сирии, так и в Ираке (в частности, с помощью созданной США в 2017 г. на территории Сирии в районе иордано-ирако-сирийской границы военной базы Эт-Танф), а также, вероятно, и в отношении Ирана (учитывая антиамериканские настроения в Ираке и наблюдаемую с октября 2022 г. внутривосточную нестабильность в Иране).

⁴ Mathews S. US boosts assistance to Jordan with 'longest and largest' aid package. Middleeasteye.net. 16.09.2022. URL: https://www.middleeasteye.net/news/us-boost-aid-jordan-longest-and-largest-aid-package?fbclid=IwAR3CP5l2OiofOfPrNvStqG5KmlF6hyn5VfA2CRDu soo126-Lm5U_wcpLEBQc (date of access: 30.11.2022).

Подписание нового меморандума свидетельствует о понимании среди руководства и элит США негативных тенденций развития иорданского общества и экономики, что и побудило Белый дом пойти на данные меры, при этом речь, прежде всего, идет об увеличении невоенной помощи. Следует отметить, что ранее агентство Reuters сообщало о том, что между сторонами велись переговоры о заключении нового 5-летнего меморандума, который предполагал выделение общего объема средств в 6,4 млрд дол. [4]. Таким образом, наблюдается рост помощи США Иордании в реальном выражении. Более того, учитывая усиление проблем и вызовов на Ближнем Востоке для военно-политических позиций США, следует ожидать выделения со стороны Белого дома дополнительного финансирования, не предусмотренного рамками меморандума.

В целом финансирование Иордании со стороны США распределяется следующим образом:

1) экономическое направление – в основном, через Фонд экономической помощи (Economic Support Fund, ESF); объем финансирования за рассматриваемый период стабильно превышает 1 млрд дол. в год (оно идет по линии Государственного департамента США, при этом значительная его часть выделяется из бюджета США напрямую);

2) военное направление – Программа оказания финансовой военной помощи зарубежным государствам (Foreign Military Financing, FMF); объем финансирования за рассматриваемый период составляет 425 млн дол. в год (идет по линии министерства обороны США)⁵.

То есть оказываемая США помощь носит, в основном гражданский, а не военный характер (с соотношением примерно 80 : 20). Иордания является единственным крупным союзником США в регионе, которому Вашингтон оказывает преимущественно гражданскую помощь: Израиль и Египет получают военную помощь, доля которой в общем объеме помощи США данным странам стремится к 100% (Израиль). При этом, как отмечают в CRS, бюджетная поддержка США (не включая военную помощь) составляет 6% бюджета Иордании (который по состоянию на 2022 г. составлял 15 млрд дол.)⁶.

Значение Иордании для США начало расти в начале 2010-х гг., что можно объяснить обострением, вызванным «арабской весной» –

⁵ Sharp J. Jordan: Background and U.S. Relations, CRS, 2022. Sgp.fas.org. URL: <https://sgp.fas.org/crs/mideast/RL33546.pdf> (date of access: 30.11.2022).

⁶ Sharp J., Humud C., Collins S. U.S. Foreign Assistance to the Middle East: Historical Background, Recent Trends, and the FY2022 Request, CRS, 2021. Sgp.fas.org. URL: <https://sgp.fas.org/crs/mideast/R46344.pdf> (date of access: 30.11.2022).

и конфликт в Сирии прямо называется причиной увеличения военной помощи со стороны США или связывается с ее увеличением, при этом американская помощь могла идти на подготовку некоторых группировок умеренной сирийской оппозиции [3]⁷. Также следует обратить внимание и на т.н. «египетский фактор», а именно дестабилизацию вследствие «арабской весны» внутривосточной ситуации в Египте, вследствие чего значимость последнего как союзника США снизилась (что означает увеличение роли других союзников США в регионе). При этом, учитывая текущую динамику американо-египетских отношений, вряд ли можно говорить, что они вернулись на тот уровень, который был до событий «арабской весны».

В 2012 г. между США и Иорданией был подписан первый трехлетний меморандум о взаимопонимании, который предусматривал выделение значительных объемов помощи. 3 февраля 2015 г. стороны подписали меморандум о взаимопонимании, согласно которому ежегодный объем помощи со стороны США увеличивался с 0,66 до 1 млрд дол.

Об активизации сотрудничества в середине 2010-х гг. также говорят и двухсторонние визиты, при этом ключевой фигурой с иорданской стороны, определяющей «проамериканский» характер внешней политики, является король Абдалла II (что неудивительно, учитывая, в частности, его учебу в Джорджтаунском университете). Это, например, видно по его визитам в Вашингтон (табл. 2). В частности, в ходе визита в США в 2015 г. он запросил поставки оружия (включая ракеты класса «воздух–земля», авиабомбы, противотанковые средства, запчасти и т.д.). Как правило, до 2013 г. король совершал 1–2 визита в США (в основном, это были рабочие визиты, реже – визиты для участия в каких-либо международных мероприятиях, например, в саммите по вопросам ядерной безопасности в 2010 г.).

Таблица 2

Визиты короля Иордании Абдаллы II в США, с 2014 г.

Год	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Количество визитов	3	1	3	2	1	0	0	1	1

Источник: сайт Государственного Департамента США (state.gov).

⁷ См. также: Sharp J., Humud C., Collins S. U.S. Foreign Assistance to the Middle East: Historical Background, Recent Trends, and the FY2022 Request, CRS, 2021. Sgp.fas.org. URL: <https://sgp.fas.org/crs/mideast/R46344.pdf> (date of access: 30.11.2022).

Как показывает представленная на основании данных Государственного департамента США динамика визитов иорданского короля, их пик пришелся на период 2014–2016 гг. (что, в частности, можно объяснить обострением ситуации вокруг Сирии) с последующей тенденцией к снижению, которую можно объяснить акцентом администрации Дональда Трампа на развитие отношений с Саудовской Аравией и Израилем (что привело к отходу Иордании на второй план). Так, в 2019 г. король Абдалла II впервые с начала своего правления в 1999 г. не посетил США, а королевские визиты возобновились с 2021 г. (интересно, что король Абдалла II стал первым из числа лидеров арабских стран, который нанес визит в США после избрания Джо Байдена (19 июля 2021 г.)), при этом их частота упала до 1 в год, что можно связать со снижением для США приоритета ближневосточного направления в целом и Иордании в частности.

Переходя к рассмотрению двухстороннего сотрудничества в военной сфере, одному из ключевых направлений, следует отметить, что Иордания для США является значимым партнером (так, действует американо-иорданская объединенная военная комиссия). В 1996 г. она получила статус основного союзника США вне НАТО, между сторонами было заключено Соглашение о статусе войск США на территории Иордании, в 2006 г. – Соглашение о поставках и взаимном обслуживании, в 2021 г. – Соглашение о военном сотрудничестве. В стране дислоцируется контингент ВС США численностью в 3 тыс. чел.⁸ Ежегодная военная помощь США составляет 20% военного бюджета Иордании⁹.

Иордания является третьим крупнейшим в мире получателем средств по программе FMF, по объемам финансирования (425 млн дол. в год), уступая только Израилю и Египту (первое и второе места соответственно). Страна также участвует в Программе обучения и подготовки военнослужащих зарубежных стран (IMET), Программе по продаже военной техники и имущества иностранным государствам (FMS), принимает участие в организуемых США военных учениях и оказывает США различного рода помощь, включая участие в международных коалициях и т.п.

Так, в частности, иорданские военно-воздушные базы (например, Муваффак Салти в Азраке) использовались и продолжают использоваться США для дислокации летательных аппаратов различных ведомств (включая беспилотники), проведения разведки, обнаружения

⁸ Sharp J. Jordan: Background and U.S. Relations, CRS, 2022. P. 1. Sgp.fas.org. URL: <https://sgp.fas.org/crs/mideast/RL33546.pdf> (date of access: 30.11.2022).

⁹ Sharp J. Jordan: Background and U.S. Relations, CRS, 2022. P. 21. Sgp.fas.org. URL: <https://sgp.fas.org/crs/mideast/RL33546.pdf> (date of access: 30.11.2022).

целей в Сирии и Ираке, совершения боевых вылетов. Именно на территорию Иордании были частично выведены закрытые к июлю 2022 г. ключевые военные базы США в Катаре.

Что касается участия в международных коалициях, то Иордания входила в их состав (например, против террористических группировок «Исламское государство», «Аль-Каида» и др.) и среди прочих осуществляла следующие виды активности:

- боевые вылеты ВВС Иордании для нанесения ударов по позициям террористов;
- выполнение ВВС Иордании разведывательных и иных небоевых задач, в т.ч. по обнаружению и идентификации целей;
- подготовка и обучение (с привлечением иорданских спецслужб и американских инструкторов) боевиков для борьбы против режима Б. Асада и выполнения иных задач;
- материально-техническое обеспечение подразделений указанных боевиков, а также иных подразделений, в т.ч. ВС США (включая базу Эт-Танф);
- предоставление ВС США военных баз и объектов для базирования и выполнения боевых и небоевых задач (например, для боевых и разведывательных вылетов ВВС США) [3].

Иордания также активно участвует в международных и двухсторонних мероприятиях и учениях (в т.ч. военных), организуемых и проводимых министерством обороны США и иными ведомствами (всего порядка 70 в год). В частности, с 2011 г. на территории страны ежегодно (кроме 2020 и 2021 гг. из-за пандемии коронавируса) проводятся двухнедельные многосторонние учения Eager Lion, которые являются крупнейшими военными учениями, проводимыми США на Ближнем Востоке (масштабнее, чем Bright Star в Египте, в которых Иордания также принимает участие). Краткая характеристика военных учений приведена в табл. 3.

Рассмотрение данных по учениям Eager Lion показывает резкий рост численности принимающих участие военнослужащих и довольно быстрый переход данных учений в многосторонний формат (уже на втором году их проведения). В 2014 г. был достигнут максимальный показатель участия – более 13 тыс. военнослужащих из 22 стран. Однако затем произошло изменение тенденции: с одной стороны, количество стран-участников продолжило расти (достигнув максимума в 30 государств в 2019 и 2022 г.), с другой – число принимающих участие военнослужащих начало в целом сокращаться, достигнув в 2022 г. минимума с 2012 г. – 4491 солдат.

Таблица 3

Параметры военных учений Eager Lion

Год	Всего стран	Численность участвующего личного состава				Основные задачи / виды деятельности
		ВС США	ВС Иордании	ВС других стран*	Всего	
2011	2	Нет данных	Нет данных	–	Около 3000	<ul style="list-style-type: none"> • Повышение уровня координации действий ВС двух стран • Отработка тактики антитеррористической и противоповстанческой деятельности • Отработка взаимодействия сил специальных операций • Отработка навыков по обнаружению и нейтрализации самодельных взрывных устройств
2012	19	Нет данных	Нет данных	Нет данных	11 000–12 000	<ul style="list-style-type: none"> • Отработка навыков совместного пилотирования вертолетов • Отработка контактов со стороны ВВС • Танковые стрельбы
2013	19	4500	3000	500	Около 8000	<ul style="list-style-type: none"> • Совместные боевые стрельбы ВВС США и Иордании • Имитация/моделирование боевых действий • Спасение заложников с захваченного пиратами корабля
2014	22	Более 6800	3000	3200	Более 13 000	<ul style="list-style-type: none"> • Отработка антитеррористических навыков • Выполнение задач по обеспечению безопасности • Отработка противоповстанческих мероприятий • Боевые стрельбы

2015	18	Нет данных	Нет данных	Нет данных	Около 10 000	<ul style="list-style-type: none"> • Вылеты дальних бомбардировщиков (B-52) – впервые • Обеспечение защиты государственной границы • Освобождение захваченного боевиками корабля • Антитеррористическая деятельность
2016	2	3000	3000	–	6000	<ul style="list-style-type: none"> • Вылеты дальних бомбардировщиков (B-52) с территории США для отработки нанесения бомбовых ударов • Перехват воздушных целей • Отражение киберугроз • Обеспечение безопасности государственных границ • Реагирование на применение биологического оружия
2017	24	Нет данных	Нет данных	Нет данных	Около 7400	<ul style="list-style-type: none"> • Обеспечение безопасности государственных границ • Обеспечение киберзащиты и отражение киберугроз • Повышение уровня координации при реагировании на угрозы, включая терроризм • Отработка задачи по нанесению глобального удара (global strike mission) с использованием бомбардировщиков B-1B (впервые) • Отработка применения систем реактивной артиллерии HIMARS
2018	23	Около 3600	Нет данных	Нет данных	7200	<ul style="list-style-type: none"> • Вылеты дальних бомбардировщиков • Обеспечение киберзащиты и отражение киберугроз • Проведение учений ВМС • Освобождение гражданских от террористов • Отработка реагирования на применение оружия массового поражения (впервые) – химического оружия

Окончание табл. 3

Год	Всего стран	Численность участвующего личного состава				Основные задачи / виды деятельности
		ВС США	ВС Иордании	ВС других стран*	Всего	
2019	30	3700	Нет данных	Нет данных	Более 8000	<ul style="list-style-type: none"> • Обеспечение региональной безопасности на оперативном уровне • Нейтрализация беспилотных летательных аппаратов, используемых террористами для совершения теракта • Отражение киберугроз
2022	30	1700	2200	591	4491	<ul style="list-style-type: none"> • Вылеты дальних бомбардировщиков (B-52) • Отражение киберугроз • Отработка межведомственного взаимодействия и координации • Повышение эффективности контртеррористической деятельности • Синхронизация работы систем ПВО и ПРО • Реагирование на чрезвычайные ситуации • Оказание гуманитарной помощи

* Как правило, личный состав ВС других стран принимает участие в таких учениях в качестве наблюдателей.

Составлено автором по данным открытых источников: сайт посольства США в Иордании (jo.usembassy.gov), сайт Сухопутных войск США (army.mil), газета "The Jordan Times", материалы CRS.

Как показал представленный мониторинг (см. табл. 3), в рамках проводимых учений отрабатывался постоянно расширяющийся круг задач, что обуславливалось как текущей региональной конъюнктурой (в частности, войной в Сирии), так и стратегическими соображениями, связанными, исходя из декларируемых заданий, с сохранением высокого уровня террористической угрозы в данной части Ближнего Востока, реализация которой может привести к чрезвычайной ситуации и, как следствие, необходимости оказания гуманитарной помощи. Также следует отметить, что, несмотря на совместные в рамках учений задания с участием американских и иорданских военнослужащих, возникает вопрос, насколько эффективно будут действовать последние в условиях реальной боевой обстановки без поддержки подразделений ВС США.

Рассматривая перспективы дальнейшего проведения данных учений, следует отметить высокую вероятность их сохранения в текущем масштабе как с точки зрения выполняемых задач и участия (т.е. на уровне 3–5 тыс. человек с обеих сторон с привлечением некоторого числа международных наблюдателей из числа союзников США). Такое сокращение масштаба можно объяснить снижением глобальной стратегической важности региона Ближнего Востока. Но в то же время у США остается необходимость продемонстрировать уровень своего присутствия в регионе и не допустить заполнения вакуума, который может образоваться при трансформации региона во второстепенное направление.

Оценивая текущую ситуацию в сфере двухсторонних отношений, можно сказать, что с приходом администрации Байдена не зафиксировано снижения финансирования Иордании (и ближневосточного направления в целом), чего можно было бы ожидать в свете роста в начале 2020-х гг. актуальности угроз со стороны России и Китая. Однако здесь следует иметь в виду следующие моменты:

1) по сравнению с предыдущим 5-летним меморандумом увеличение обязательств США по оказанию помощи составило 13,7% в год, что говорит о росте в реальном выражении;

2) в период действия предыдущего меморандума США направляли Иордании значительные объемы помощи вне его рамок; так, в 2018–2020 финансовых годах превышение достигало почти 20%, а в 2021 и 2022 финансовых годах – почти 30%; соответственно, можно предположить, что США продолжают выделять Амману дополнительные объемы помощи, не предусмотренные меморандумом, поскольку проблемы, с которыми сталкивается Иордания, остаются нерешенными.

В пользу сохранения и даже увеличения размера средств, направляемых на помощь Иордании, играет общее ослабление позиций США на Ближнем Востоке, которое, в частности, выражается, в ухудшении отношений со считавшейся на протяжении длительного времени союзником США Саудовской Аравией, с Ираном (что ставит под вопрос перспективы подписания соглашения по ядерной программе Тегерана) и т.д. Фактически, на середину 2023 г. можно говорить, что у США в регионе остался один серьезный союзник – Израиль, однако отношения текущей администрации с ним оставляют желать лучшего.

Это можно объяснить тем, что перспективы сохранения тесных отношений Белого дома с Саудовской Аравией, которая ранее считалась важным партнером Соединенных Штатов в регионе, находятся под вопросом – как минимум, до возвращения Республиканской партии США к власти по итогам президентских и парламентских выборов 2024 г. В настоящий момент отношения в значительной степени «заморожены» из-за позиции демократической администрации, при этом попытки последней наладить отношения успехом не увенчались. Конечно, следует отметить, что двухсторонние отношения, проблематика которых выходит за рамки данного исследования и которые требуют отдельного анализа, неоднократно переживали взлеты и падения.

Однако ряд признаков указывают на то, что в этот раз ситуация может быть принципиально иной. В частности, следует обратить внимание на следующие факторы:

1) динамика показателя инвестиций КСА в государственные облигации США, которая в последние 2 года демонстрирует тенденцию к снижению с 182,9 млрд дол. в январе 2020 г. до 121,6 млрд дол. в июле 2022 г.¹⁰ (наиболее существенное снижение, составившее порядка 60 млрд дол., наблюдалось в марте-апреле 2020 г.);

2) динамика объемов двухсторонней торговли товарами¹¹ (демонстрирует устойчивую нисходящую тенденцию): с 27,885 млрд дол. в 2019 г. данный показатель упал до 24,847 млрд в 2021 г.; и хотя в январе-октябре 2022 г. фиксируется рост объемов двухсторонней торговли товарами, учитывая нестабильность на мировом рынке нефти, пока вряд ли можно говорить о том, что данная тенденция к росту носит устойчивый характер;

3) снижение активности в сфере военных контрактов;

¹⁰ Данные Министерства финансов США. По состоянию на момент написания работы данные за период с июля 2022 г. отсутствуют, что можно объяснить особенностями обработки и публикации соответствующих статистических данных.

¹¹ Источник: Census.gov

4) переход на расчеты в юанях при продаже нефти Китаю, для которого КСА является самым крупным мировым поставщиком нефти;

5) визит главы КНР Си Цзиньпина в Саудовскую Аравию 7–9 декабря 2022 г. и т.д.

Таким образом, исходя из текущей динамики ситуации в регионе, можно сформулировать предварительный вывод о том, что в интересах Вашингтона укреплять связи с теми государствами Ближнего Востока, с которыми у него хорошие отношения, в т.ч. и с Иорданием.

Но в США наблюдается накопление финансово-экономических проблем (так, общий долг США превысил 31 трлн дол.), что в свете полученного республиканцами по итогам ноябрьских выборов в Конгресс большинства в Палате представителей может стать фактором пересмотра в сторону сокращения бюджета на 2024 финансовый год и далее (в т.ч. и бюджета на оказание международной помощи).

Специфическим фактором, обуславливающим потенциал сокращения помощи странам Ближнего Востока со стороны администрации США вне зависимости от ее партийно-политической ориентации, является сохранение тенденции к снижению значимости данного региона в рамках внешнеполитического курса (в частности, в силу необходимости продолжения концентрации усилий против России и Китая).

В целом, благоприятные и неблагоприятные факторы по Иордании можно суммировать в рамках SWOT-анализа (табл. 4).

Проведенный SWOT-анализ позволяет говорить о наличии у Иордании существенного количества слабых сторон и угроз (многие из них пересекаются). Их усиление и активизацию следует ожидать как в кратко-, так и долгосрочной перспективе в свете нарастания кризисных тенденций комплексного характера, проявляющихся в глобальном масштабе, но имеющих региональную специфику. У страны практически нет сильных сторон и возможностей, что говорит о высоком уровне риска. Однако имеющаяся сильная сторона (удачное географическое расположение) обеспечивает ей уникальное преимущество, поскольку дает доступ к Сирии и к Ираку (чего нет у других союзников США в регионе: Турцию к таковым отнести не представляется возможным в силу проводимого президентом Турции Р.Т. Эрдоганом внешнеполитического курса).

Вместе с тем, текущая ситуация, заключающаяся в фактическом сокращении присутствия США на Ближнем Востоке и в дистанцировании от них традиционных союзников (в частности, Саудовской Аравии (КСА), Катара) и потенциальных партнеров, обеспечивает Иорданию расширение коридора возможностей как в кратко-, так и долгосрочной перспективе и повышает ее значимость для внешней политики

администрации США в регионе (вне зависимости от партийно-политической ориентации), поскольку даже в случае возвращения в 2024 г. на пост президента США кандидата от республиканцев отношения с союзниками не имеют потенциала восстановления до прежнего уровня (так, отношения между КСА и США в период администрации Трампа были в значительной степени обусловлены личными и неформальными контактами).

Таблица 4

**SWOT-анализ по Иордании
с точки зрения внешней политики США в регионе**

<i>Сильные стороны</i>	<i>Слабые стороны</i>
<p>Относительно удачное географическое расположение в рамках региона (в частности, граница с Сирией, Ираком, Израилем, Саудовской Аравией, выход к Красному морю)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Малый размер ВВП (45 млрд дол. в 2021 г.) • Негативная динамика ВВП (падение на 1,6% в 2020 г.; восстановительный рост в 2021 г. составил 2%, отсутствие предпосылок для экономического роста) • Отсутствие экономических ресурсов, что обуславливает зависимость от Запада и ресурсов арабских стран • Высокая безработица: 24,7% в IV кв. 2020 г. (в т.ч. среди молодежи – 50% в IV кв. 2020 г.) • Рост национального долга (в 2021 г. он превысил 40 млрд дол.; в 2022 г. может достичь 100% ВВП) • Сохранение политической нестабильности (примером чему является попытка государственного переворота в 2021 г.) • Коррупция • Проблемы с водоснабжением • Рост дефицита текущего счета (до 8% ВВП в 2020 г.).
<i>Возможности</i>	<i>Угрозы</i>
<p>Сохранение использования Иордании в качестве логистического центра, центра подготовки различного рода военизированных подразделений, проведения учений, центра снабжения Вооруженных сил США в регионе и т.д.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Сохранение раскола внутри королевской семьи по поводу политического курса страны • Периодические протесты (2011, 2013, 2018 гг.) • Резкий рост населения (примерно в 2 раза с 1999 г.) • Рост цен на сырьевые товары, на топливо и продовольствие • Низкий уровень обеспеченности водой • Значительное число сирийских беженцев (674 тыс. на апрель 2022 г.) • Низкий уровень доступности воды • Стагнация экономики • Сохранение тенденции к росту безработицы среди молодежи • Рост расходов на обслуживание госдолга

Составлено автором на основании открытых источников.

В свете сокращения на Ближнем Востоке числа баз ВС США на территории Иордании в силу тесных отношений с Вашингтоном могут быть размещены новые военные базы США, скорее всего, на основе действующих баз ВС Иордании с возможностью их расширения и модернизации (примером является вывод баз ВС США из Катара в 2022 г.).

Переходя к более подробному рассмотрению слабых сторон и угроз, следует указать на их перманентный характер, что обуславливает как минимум необходимость сохранения финансирования Иордании со стороны США для их нейтрализации. Это связано с тем, что в случае снижения размеров помощи политическая и экономическая ситуация в Иордании может обостриться и стать более нестабильной, что может способствовать ухудшению позиций США в регионе. Однако в силу усиления в самих Соединенных Штатах кризисных тенденций как экономического, так и внутривнутриполитического характера сложно сделать однозначный вывод о том, будет ли американская администрация сохранять присутствие на Ближнем Востоке – и если да, то в каком именно виде или формате.

Пока в рамках нового меморандума в отношении Иордании предполагается сохранение уровня помощи на текущем уровне, однако есть сомнения, что этого будет достаточно для сдерживания угроз и слабых сторон. Можно предположить, что имеющее место усиление кризисных тенденций в глобальном масштабе будет способствовать обострению угроз для Иордании и ее слабых сторон. В частности, речь идет о сохранении тенденции к росту долгового бремени, высокой безработицы среди населения (в т.ч. молодежи), росте вероятности экономического кризиса в стране и т.д. То есть в стране высока вероятность ухудшения общественно-политической и экономической ситуации, что актуализирует выработку комплекса соответствующих мер с помощью других стран и международных институтов по причине дефицита ресурсов на национальном уровне.

При этом, как отмечают, А. Захаров и Л. Исаев, а также М. Сардарова, власти страны на протяжении длительного времени осознавали угрозы и проблемы в экономике, однако проведенные в период 2010-х гг. реформы (успешные, по оценке А. Захарова и Л. Исаева) не привели к сколько-нибудь существенному улучшению внутривнутриполитической и экономической ситуации [1; 4]. При этом А. Захаров и Л. Исаев указывают, что экономическая ситуация в Иордании резко ухудшилась после начала войны в Сирии из-за притока беженцев из этой страны, что повысило зависимость от внешних спонсоров, включая США [1]. По мнению, Т. Николаичевой, еще одним негативным фактором для Иордании, главному торговому партнеру Сирии в регионе, оказались

введенные Белым домом санкции против Сирии, а также, в частности, принятие США в 2019 г. т.н. закона «Цезаря о защите гражданского населения Сирии» (Caesar Syria Civilian Protection Act), что привело к подрыву трансграничной торговли – с Турцией и Европой (впоследствии администрация Дж. Байдена согласилась смягчить соответствующие ограничения) [2].

В силу явной недостаточности выделяемой Вашингтоном экономической помощи (несмотря на ее увеличение и на помощь стран Персидского залива, проблемы в экономике Иордании обострились) вероятным ответом, не считая реформ (которые могут нарушить имеющийся хрупкий баланс), могло бы стать как дополнительное выделение средств со стороны Вашингтона (как по программам в рамках меморандума о взаимопонимании, так и в рамках специально инициируемых единовременных программ, наподобие программы по борьбе против коронавируса), а также выделение средств со стороны контролируемых США международных институтов, включая Всемирный банк. Кроме того, речь может идти и о дополнительном финансировании со стороны стран региона: в частности, в 2018 г. Саудовская Аравия, ОАЭ и Кувейт уже предоставляли Иордании 2,5 млрд дол. в виде помощи после охвативших страну массовых протестов из-за резкого ухудшения уровня жизни [5].

Подводя итоги, можно сформулировать следующие выводы. Как показывает динамика финансирования программ помощи со стороны США, важность ближневосточного направления для внешней политики Белого дома в настоящее время в целом снизилась и отошла на второй план – при этом данное снижение сохранится как на кратко-, так и долгосрочную перспективу.

Но, учитывая ухудшение отношений США с Саудовской Аравией и другими традиционными союзниками в регионе, значение других стран Ближнего Востока, включая Иорданию, возрастает. На начало 2023 г.¹² можно говорить о том, что у Вашингтона на Ближнем Востоке из крупных союзников остался только Израиль. Что касается Иордании, то ее значение хотя и выросло, но она продолжает (и продолжит) оставаться второстепенным союзником США в регионе, позволяющим решать в большей степени вспомогательные задачи – в частности, выступающим транспортно-логистическим узлом и центром, обеспечивающим снабжение базы Эт-Танф, а также ведение разведки и материально-техническое обеспечение подразделений ВС США в регионе.

¹² Ситуация не изменилась и к середине 2023 г. – *От редакции.*

В то же время внутренняя ситуация в стране характеризуется хрупкостью и потенциалом нестабильности как в кратко- так и долгосрочной перспективе, что для США актуализирует необходимость ее мониторинга с целью недопущения возникновения политического или экономического кризиса, который в значительной степени обесценит роль страны как плацдарма на Ближнем Востоке и сузит возможности по реагированию на возникающие вызовы. Сокращение финансирования Иордании со стороны США представляется маловероятным, поскольку это может поставить под удар внутривнутриполитическую и экономическую стабильность страны. Что касается более долгосрочной перспективы, то можно говорить о потенциале существенного снижения (или оптимизации) военно-политического присутствия США в Иордании (и на Ближнем Востоке в целом), включая вывод военной базы Эт-Танф.

Итак, за последние годы США укрепили отношения с Иорданией. Специфика роли последней в рамках внешнеполитического курса Белого дома заключается в том, что, хотя страна и является союзником США в регионе, обладающим второстепенным значением и высокой зависимостью от Вашингтона (и других внешних акторов), ее преимущество, состоящее в уникальном геополитическом положении, обеспечивающее США плацдарм для действий в Сирии, Ираке (и, возможно, в Иране), только усиливается, особенно в свете ухудшения отношений между США и традиционными региональными союзниками (в частности, Саудовской Аравией). С высокой долей вероятности Иордания сохранит (и даже нарастит) свое значение для внешней политики США на Ближнем Востоке как в кратко-, так и долгосрочной перспективе.

Библиографический список / References

1. Захаров А., Исаев Л. «Последнее прибежище вчера в мире завтра»: Иордания до и после «арабской весны» // Неприкосновенный запас. 2022. № 4. С. 96-133. [Zakharov A., Isaev L. "Yesterday's last refuge in tomorrow's world": Jordan before and after the "Arab Spring". *Neprikosnovenny zapas*. 2022. No. 4. Pp. 96-133. (In Rus.)]
2. Николаичева Т.Е. «Акт Цезаря»: американские санкции против Сирии // Восточный альманах. 2022. № 6. С. 87-99. [Nikolaicheva T.E. "Caesar's Act": American sanctions against Syria. *Vostochnyy almanakh*. 2022. No. 6. Pp. 87-99. (In Rus.)]
3. Павлова В.Ю. Внешняя политика Иордании в условиях сирийского кризиса // Вестник Дипломатической академии МИД России. 2018. № 2 (16). С. 136-147. [Pavlova V.Yu. Foreign policy of Jordan in the context of the Syrian crisis. *Vestnik Diplomaticheskoy akademii MID Rossii*. 2018. No. 2 (16). Pp. 136-147. (In Rus.)]

4. Сардарова М.А. Иордания после «арабской весны» // Восточный альманах. 2019. № 3. С. 75–85. [Sardarova M.A. Jordan after the “Arab Spring”. *Vostochnyy almanakh*. 2019. No. 3. Pp. 75–85. (In Rus.)]
5. Хлебникова Л.Р. США и проблемы обеспечения стабильного развития иорданского Хашимитского королевства в исторической ретроспективе // Вестник Московского университета. Сер. 25. Международные отношения и мировая политика. 2018. № 3. С. 79–120. [Khlebnikova L.R. The US and the problems of ensuring the stable development of the Hashemite Kingdom of Jordan in historical retrospective. *Lomonosov World Politics Journal*. 2018. No. 3. Pp. 79–120. (In Rus.)]

Статья поступила в редакцию 07.11.2022, принята к публикации 27.03.2023
The article was received on 07.11.2022, accepted for publication 27.03.2023

Об авторе / About the author

Савченко Евгений Олегович – кандидат политических наук, доцент; доцент кафедры экономики и менеджмента, Смоленский филиал Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

Evgeny O. Savchenko – PhD in Political Sciences; associate professor at the Department of Economics and Management, Smolensk Branch of Financial University under the Government of the Russian Federation

E-mail: savchenko_eugene@mail.ru