

Е.О. Савченко

Смоленский государственный университет,
214000 г. Смоленск, Российская Федерация

Специфика американо-египетских отношений после событий «арабской весны»

Цель статьи – рассмотреть роль Египта в системе внешнеполитических приоритетов США на ближневосточном направлении после событий «арабской весны» и определить ее специфику на фоне наблюдаемого с 2021 г. роста глобальной геополитической напряженности, а также сохранения тенденции к изменению военно-политического присутствия Вашингтона в регионе Ближнего Востока. Общая характеристика текущего положения дел в двухсторонних отношениях, разбор в динамике различного рода статистических данных, в т.ч. и выделяемой Белым домом финансовой помощи (как государствам региона в целом, так и Египту в частности) демонстрирует роль Египта в разрезе как текущего, так и перспективного военно-политического присутствия США на Ближнем Востоке. В качестве вывода отмечается, что у США, в целом, нет объективных причин для активизации двухсторонних отношений и наращивания помощи Египту, несмотря на потенциал возникновения кризиса в этой стране из-за сохранения негативных тенденций в экономике. Также следует указать, что наблюдаемое в реальном выражении снижение помощи Египту со стороны США и фактическое сокращение уровня двухсторонних отношений вряд ли приведет к существенным негативным последствиям для внешней политики США в регионе.

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

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Савченко Е.О. Специфика американо-египетских отношений после событий «арабской весны» // Локус: люди, общество, культуры, смыслы. 2023. Т. 14. № 4. С. 113–131. DOI: 10.31862/2500-2988-2023-14-4-113-131

DOI: 10.31862/2500-2988-2023-14-4-113-131

E.O. Savchenko

Smolensk State University,
Smolensk, 214000, Russian Federation

The specifics of US-Egyptian relations after the Arab Spring

The paper is aimed at examining the role of Egypt in the system of US foreign policy priorities in the Middle East after the Arab Spring and at determining its specifics against the backdrop of the growth of global geopolitical tension observed since 2021, as well as the continuing trend towards a change in Washington's military and political presence in the Middle East. A general description of the current state of affairs in bilateral relations, an analysis of the dynamics of various kinds of statistical data, including the financial assistance allocated by the White House (both to the states of the region as a whole and to Egypt in particular) demonstrates the role of Egypt in the context of both current and prospective US military and political presence in the Middle East. In conclusion, it is noted that the US, in general, has no objective reasons to intensify bilateral relations and increase assistance to Egypt, despite the potential for a crisis in this country due to the persistence of negative trends in the economy. It should also be pointed out that the decrease in US aid to Egypt observed in real terms and the actual reduction in the level of bilateral relations is unlikely to lead to significant negative consequences for US foreign policy in the region.

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

FOR CITATION: Savchenko E.O. The specifics of US-Egyptian relations after the Arab Spring. *Locus: People, Society, Culture, Meanings*. 2023. Vol. 14. No. 4. Pp. 113–131. (In Rus.) DOI: 10.31862/2500-2988-2023-14-4-113-131

На протяжении длительного времени Египет считался и продолжает считаться важным союзником США на Ближнем Востоке и значимым для интересов США в сфере национальной безопасности. При этом можно говорить о росте его потенциала в свете обострения палестино-израильского конфликта [1; 3–5]¹. Это обуславливается географическим положением: Каир контролирует Суэцкий канал, который является важной логистической артерией как с точки зрения мировой торговли, так и глобальной проекции силы США, а также фактором Кэмп-Дэвидских соглашений, которые привели к завершению войны между Израилем и Египтом. Согласно данным Службы исследований Конгресса США (CRS), на начало 2022 г. через Суэцкий канал транспортировалось 7% мировой нефти².

В.И. Бартенев добавляет, что роль Египта также объясняется его участием в борьбе против группировки «Исламское государство» (террористическая организация, запрещенная в России), в частности, за счет предоставления воздушного пространства для ВВС США [1], однако в последние годы значимость этого фактора упала, т.к. активность США против «Исламского государства» (террористическая организация, запрещенная в России) снизилась. Бывший эксперт Института Брукинга Тамара Уиттс в 2020 г. отмечала, что значение Каира для США также вызвано его влиянием в Северной Африке, странах Африканского Союза, выполнением логистических функций для Министерства обороны США (в т.ч. в Ираке и Афганистане)³. Однако в свете ухода США из Афганистана значение данного фактора также упало.

Некоторые американские исследователи (например, Дж. Шарп из CRS) признают, что фактическая роль Египта в системе внешнеполитических приоритетов США снизилась⁴. Такой же позиции в целом

¹ См. также Шумилин А.И. США – Египет: между прагматизмом и идеализмом. URL: <https://russiancouncil.ru/analytcs-and-comments/analytcs/ssha-egipet-mezhdu-pragmatizmom-i-idealizmom> (дата обращения: 04.04.2023); Sharp J. Egypt: Background and U.S. Relations. 2022. URL: <https://sgp.fas.org/crs/mideast/RL33003.pdf> (date of access: 04.04.2023).

² Sharp J. Egypt: Background and U.S. Relations. 2022. URL: <https://sgp.fas.org/crs/mideast/RL33003.pdf> (date of access: 04.04.2023).

³ Testimony of Tamara Cofman Wittes Senior Fellow, Center for Middle East Policy The Brookings Institution before the House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on the Middle East, North Africa, and International Terrorism. URL: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/09/Wittes_Testimony_HFAC_9.9.20.pdf (date of access: 04.04.2023).

⁴ Sharp J. Egypt: Background and U.S. Relations. 2022. URL: <https://sgp.fas.org/crs/mideast/RL33003.pdf> (date of access: 04.04.2023).

придерживаются и Бен Фишман из Вашингтонского института ближневосточной политики⁵, Миретт Мабрук из Института Ближнего Востока⁶, Стивен Кук из Совета по международным отношениям⁷, эксперты RAND Corporation⁸, а также Т. Уиттс⁹. Они объясняют это более актуальными внешнеполитическими приоритетами США – акцентом на противостоянии с КНР и РФ. Фактором, кардинально меняющим ситуацию, является нападение ХАМАС на Израиль в октябре 2023 г. Оно меняет не только региональный, но и глобальный геополитический ландшафт, а также означает долгосрочные последствия для внешней политики США в принципе.

Событием, обусловившим снижение роли Каира для США, стала «арабская весна», т.к. она вызвала политическую нестабильность в Египте (и в регионе в целом) и привела к кризису в двухсторонних отношениях [2; 5], что объясняет выбор хронологических рамок работы. Данный кризис, как показала динамика американской дипломатической активности (в частности, визитов госсекретаря США Дж. Керри), был, в целом, преодолен в первой половине 2015 г. То есть можно говорить о состоявшейся относительной нормализации двухсторонних отношений, хотя разногласия между сторонами сохраняются из-за политики президента А.Ф. ас-Сиси и его стремления к диверсификации внешнеполитического курса, влекущей активное развитие связей с РФ, КНР и Саудовской Аравией¹⁰.

В период правления президента Х. Мубарака Египет рассматривался администрациями США вне зависимости от их партийно-политической ориентации как лояльный и важный союзник в регионе, при этом в последние годы его правления акцент делался на военном сотрудничестве (он сохраняется и сейчас).

⁵ Fishman B. Reexamining U.S. Aid to the Middle East. URL: <https://www.washingtoninstitute.org/media/6239?disposition=attachment> (date of access: 04.04.2023).

⁶ The Biden administration and the Middle East: Reflecting on the first 100 days. URL: <https://www.mei.edu/publications/biden-administration-and-middle-east-reflecting-first-100-days> (date of access: 04.04.2023).

⁷ Cook S. Who is Hot and Who is Not in the Middle East. URL: <https://www.cfr.org/article/who-hot-and-who-not-middle-east> (date of access: 04.04.2023).

⁸ Culbertson S., Shatz H.J., Stewart S. Renewing U.S. Security Policy in the Middle East. URL: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RRA900/RRA904-1/RAND_RRA904-1.pdf (date of access: 04.04.2023).

⁹ Testimony of Tamara Cofman Wittes Senior Fellow, Center for Middle East Policy The Brookings Institution before the House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on the Middle East, North Africa, and International Terrorism. URL: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/09/Wittes_Testimony_HFAC_9.9.20.pdf (date of access: 04.04.2023).

¹⁰ Culbertson S., Shatz H.J., Stewart S. Renewing U.S. Security Policy in the Middle East. URL: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RRA900/RRA904-1/RAND_RRA904-1.pdf (date of access: 04.04.2023).

Практически вся предоставляемая Вашингтоном помощь Египту носит военный характер и проходит через Программу оказания финансовой военной помощи зарубежным государствам (Foreign Military Financing, FMF). Масштаб военного сотрудничества является существенным: объем обязательств США составляет порядка 1,3 млрд дол. в год.

Демонстрируя значимость Каира, в январе 2022 г. администрация США одобрила продажу ему вооружений на 2,5 млрд дол.¹¹ Также в Египте проводятся военные учения США (Bright Star), которые до «арабской весны» были самыми крупными в регионе, однако сейчас их масштаб сокращен, что вкупе с другими индикаторами указывает на снижение приоритета страны в системе внешней политики США.

До «арабской весны» Каир активно использовался как региональная площадка (в частности, для палестино-израильских переговоров при посредничестве США). Но в первой половине 2010-х гг. этот статус был частично утрачен, его восстановление началось во второй половине 2010-х гг., а обострение палестино-израильского конфликта в октябре 2023 г. указывает на потенциал его дальнейшего укрепления.

Так, 12 октября 2017 г. руководители ФАТХ и ХАМАС подписали в Каире соглашение о перемирии. Также во второй половине 2010-х гг. Египет стремился играть роль посредника в Ливии, Судане, Сирии («Каир-1», «Каир-2», «Каир-3»). Несмотря на имеющиеся между странами разногласия, администрация Дж. Байдена также прилагала усилия по укреплению указанного статуса: так, 19 марта 2023 г. представители Палестины и Израиля провели встречу в Шарм-эль-Шейхе. В рамках урегулирования наблюдаемого в октябре 2023 г. обострения палестино-израильского конфликта Каир также может быть использован в качестве переговорной площадки и посредника.

И все же, несмотря на тесные отношения, Белый дом не предпринял активных шагов по поддержке властей Египта в период «арабской весны». Более того, риторику и действия США в то время можно охарактеризовать как направленные против руководства страны (на что, в частности, указывают А.И. Шумилин [5] и А.А. Сушенцов [2]), которое Белый дом до этого называл своим союзником. Они стали одним из факторов снижения веса Египта на региональной и мировой арене.

В это время внешняя политика США в адрес Каира носила реактивный характер: А.И. Шумилин пишет, что «администрация Обамы была вынуждена корректировать свою политику в отношении Египта с тем, чтобы сохранить эту страну в качестве своего важнейшего парт-

¹¹ US approves \$2.5bn arms sale to Egypt, despite rights concerns. URL: <https://www.aljazeera.com/news/2022/1/26/us-approves-2-5bn-arms-sale-egypt-despite-rights-concerns> (date of access: 04.04.2023).

нера в регионе» [5]. Однако эта корректировка все же не смогла защитить от наступившего в двухсторонних отношениях кризиса, который в целом был преодолен в первой половине 2015 г. А.И. Шумилин пишет, что в тот период администрация США оказалась перед дилеммой: либо поддержать «своего» авторитарного правителя, либо права человека и демократические ценности, и, в конечном итоге, возобладали последние [Там же]. Белый дом поддержал пришедшее к власти в результате парламентских выборов в конце 2011 г. движение «Братья-мусульмане» (запрещенная в России террористическая организация). Его представитель Мухаммед Мурси в июне 2012 г. был избран президентом.

Однако это, а также новый политический курс вызвали негативную реакцию военных и привели к государственному перевороту в июле 2013 г. К власти пришел Абдул-Фаттах Халил ас-Сиси, позднее, в мае 2014 г., избранный президентом. Смена режима была отрицательно воспринята в США. Изначально речь о замораживании помощи не шла, однако репрессии против сторонников бывшего главы государства М. Мурси вынудили Белый дом пойти на это [1].

В качестве рычагов давления использовались такие меры, как отмена военных учений Bright Star в сентябре 2013 г., остановка поставок истребителей F-16 и вертолетов AH-64 «Апач», приостановка военной помощи и т.п. В 2014 финансовом году Египту со стороны США было зарезервировано всего порядка 180 млн дол. помощи, что существенно ниже показателя предыдущего отчетного периода (1,57 млрд дол.) и исторических значений¹². Все это привело к ухудшению двухсторонних отношений.

Но в то же время США прилагали усилия по их нормализации, что, в частности, показывает высокая частота визитов госсекретаря Дж. Керри в тот период. В.И. Бартенев отмечает, что последний, вместе с министрами обороны США Ч. Хэйглом и Э. Картером, выступал за возобновление помощи Каиру: именно их позиция в итоге возобладала, однако противоречия между сторонами сохранились [Там же].

С 2015 финансового года помощь Египту была восстановлена практически до прежнего уровня, что стало следствием нормализации отношений, а с 2017 финансового года имела место тенденция к ее увеличению со стабилизацией на уровне 1,4 млрд дол., который сохраняется и по состоянию на 2023 финансовый год (табл. 1).

Такое повышение следует связать с политикой администрации Д. Трампа, стремившейся усилить присутствие США на Ближнем Востоке

¹² Sharp J. Egypt: Background and U.S. Relations. 2022. URL: <https://sgp.fas.org/crs/mideast/RL33003.pdf> (date of access: 04.04.2023).

Таблица 1

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

Страна	Финансовый год							
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Египет	1259,80	1412,5	1413,67	1419,30	1430,50	1430,15	1430,30	1430,00
Израиль	3116,00	3175,00	3100,00	3300,00	3300,00	3300,00	3300,00	3300,00
Иордания	1231,70	1319,83	1525,01	1524,99	1525,00	1650,00	1650,00	1450,00

Примечание. Данные по Египту включают только следующие 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. Р. 9. Источник данных за 2016 финансовый год: Foreignassistance.gov. Источник данных по Египту за 2017 финансовый год: Consolidated Appropriations Act, 2017. Источник данных за 2023 финансовый год: Consolidated Appropriations Act, 2023.

и в его ключевых странах, включая Египет. В.И. Бартнев указывает, что, несмотря на давление Конгресса США на администрацию в начале 2017 г., активно обсуждавшегося сокращения помощи Египту не произошло (в отличие от других стран). Он связывает это, прежде всего, с лоббистской активностью ряда членов Конгресса, в т.ч. К. Грейнджер, которые представляли интересы военно-промышленного комплекса [1].

Данные показывают, что в лидерах получения помощи в рассматриваемый период находился Израиль, помощь которому в 2023 финансовом году выросла по сравнению с 2016 г. почти на 6%¹³. Второе место со значительным отрывом занимает Иордания (кроме 2016 финансового года, когда второе место было у Египта), что говорит об изменении приоритетов США.

Что касается Египта, то уровень в 1,4 млрд дол. оставался неизменным в период 2017–2023 финансовых годов. Учитывая инфляцию и отсутствие индексации, это говорит о том, что, в отличие от Иордании и Израиля, объем помощи Египту в реальном выражении сократился (особенно по сравнению с 1990-ми гг., когда он был равен 3,5–4 млрд дол.), что можно рассматривать как один из признаков, указывающих на снижение роли страны в системе внешнеполитических приоритетов США.

Краткое рассмотрение дипломатического измерения двухсторонних отношений также свидетельствует об уменьшении роли Египта для США. Так, динамика двухсторонних визитов на уровне президентов (и госсекретарей) показывает достаточно слабый уровень контактов (табл. 2), особенно по сравнению с другими странами – союзниками США.

В период «арабской весны» из-за кризиса в двухсторонних отношениях между главами государств не было зафиксировано встреч как в рамках двухстороннего, так и многосторонних форматов. Однако и после окончания кризиса в первой половине 2015 г. таких визитов и встреч также не наблюдалось – до 2017 г. (т.е. при уже при Д. Трампе). Э. Трэгер из Вашингтонского института ближневосточной политики объясняет их отсутствие тем, что администрация Б. Обамы считала президента Египта автократом, нарушающим права человека¹⁴.

Прояснение ситуации внутри США по итогам президентских выборов 2016 г. и позитивные комментарии Д. Трампа в отношении Египта после инаугурации создали предпосылки для укрепления двухсторонних

¹³ Sharp J., Humud C., Collins S.U.S. Foreign Assistance to the Middle East: Historical Background, Recent Trends, and the FY2022 Request. URL: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46344> (date of access: 04.04.2023).

¹⁴ Trager E. Egypt's Awkward Reset with Washington. URL: <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/egypts-awkward-reset-washington> (date of access: 04.04.2023).

отношений и положительный фон для визита А.Ф. ас-Сиси в США. Он состоялся в апреле 2017 г., спустя всего примерно 2,5 месяца после вступления Д. Трампа в должность. Египетский лидер стал одним из первых руководителей государств, встретившихся с новым президентом США.

Таблица 2

Официальные контакты между президентами США и Египта (с 2011 г.)

Президент	Характер визита/встречи	Даты
Абдель Фаттах ас-Сиси	Встреча с президентом США на полях Генеральной ассамблеи ООН	25.09.2014
Абдель Фаттах ас-Сиси	Официальный рабочий	3.04.2017
Дональд Трамп	Визит в Саудовскую Аравию (встреча на полях с президентом Египта)	20–22.05.2017
Абдель Фаттах ас-Сиси	Официальный рабочий	8–10.04.2019
Джо Байден	Саммит в Джедде (КСА)	16.07.2022
Джо Байден	Климатический саммит Cop27	11.11.2022
Абдель Фаттах ас-Сиси	Саммит лидеров США и Африки	13–15.12.2022

В Белом доме объяснили данный визит желанием перезагрузки отношений с Египтом, которые, как заявлялось, при Б. Обаме ухудшились¹⁵. Кроме того, визиту способствовали и личные отношения между лидерами двух стран. Хотя Э. Трэгер считает, что его результаты оказались более чем скромными (президент Египта вернулся без новых контрактов), именно после прихода Д. Трампа к власти произошло увеличение выделяемой Египту финансовой помощи до 1,4 млрд дол. в год¹⁶.

Второй визит А.Ф. ас-Сиси в США и его встреча с Д. Трампом состоялись в апреле 2019 г. (в отличие от первого, он более активно освещался СМИ). Упор был сделан на обсуждение военного и антитеррористического сотрудничества, при этом в СМИ объясняли данный визит

¹⁵ Sevastopulo D., Saleh H. Trump signals new approach to Egypt in Sisi meeting. URL: <https://www.ft.com/content/d0f7bdc2-188d-11e7-a53d-df09f373be87> (date of access: 04.04.2023).

¹⁶ Trager E. Egypt's Awkward Reset with Washington. URL: <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/egypt-awkward-reset-washington> (date of access: 04.04.2023).

желанием администрации Д. Трампа завершить палестино-израильский конфликт¹⁷.

В «Таймс» посчитали, что Египет, скорее всего, рассматривался как посредник, с помощью которого палестинцам могла бы быть предложена некая компенсация или решены некие проблемы¹⁸. Еще одним аспектом визита является то, что он состоялся накануне референдума 22–24 апреля 2019 г., на котором, помимо прочего, предполагалось утверждение поправок, предусматривающих возможность переизбрания президента больше, чем на 2 срока, и продление его полномочий с 4 до 6 лет. То есть одной из причин поездки президента Египта в США могло стать его стремление обеспечить внешнюю легитимность данного референдума и признание его результатов.

Однако данный визит не привел к снижению разногласий между сторонами, что объясняется стремлением А.Ф. ас-Сиси к усилению своей власти и принимаемым для этого мерам, которые, в частности, выражались в преследовании оппозиции и неправительственных структур. Более того, в том же месяце власти Египта отказались войти в Ближневосточный стратегический альянс (т.н. «арабское НАТО»), который Д. Трамп хотел создать для противодействия Ирану и Сирии.

После «арабской весны» было всего два официальных визита президента Египта в США и ни одного визита президента США в Египет, а их результаты можно назвать достаточно скромными. Что касается Дж. Байдена, то он встречался с А.Ф. ас-Сиси только в рамках многосторонних мероприятий, что говорит о понижении приоритета Египта для США.

Отсутствие двухсторонних встреч между президентами Египта и США связано с рядом факторов, включая пандемию коронавируса, а позднее – и усиление геополитической напряженности, следствием которого стала специальная военная операция (СВО) Российской Федерации на Украине. Еще одним фактором стали идеологические установки демократической администрации, которые декларируют задачу соблюдения прав человека в качестве одного из внешнеполитических приоритетов (т.е. сотрудничество с авторитарным правителем признается

¹⁷ Президент Египта прибыл в США с официальным визитом. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/6309987> (дата обращения: 20.04.2023); Charter D., Spencer R. Sisi set for warm welcome in US but friendship depends on results. URL: <https://www.thetimes.co.uk/article/sisi-set-for-warm-welcome-in-us-but-friendship-depends-on-results-kfbvc503x> (date of access: 04.04.2023).

¹⁸ Charter D., Spencer R. Sisi set for warm welcome in US but friendship depends on results. URL: <https://www.thetimes.co.uk/article/sisi-set-for-warm-welcome-in-us-but-friendship-depends-on-results-kfbvc503x> (date of access: 04.04.2023).

нежелательным, что пока не привело к официальному сокращению оказываемой Египту помощи).

Что касается визита Дж. Байдена в Джедду в июле 2022 г., то его задачей, прежде всего, было нормализовать отношения с Саудовской Аравией и добиться от нее уступок на рынке нефти, а также продемонстрировать, что США продолжают играть значимую роль на Ближнем Востоке. Учитывая это, имевшую место встречу Дж. Байдена и А.Ф. ас-Сиси в Джедде можно назвать второстепенной, хотя и символической (т.е. демонстрирующей уровень двухсторонних отношений). По ее итогам США подтвердили свою приверженность обязательствам в отношении Каира и обеспечения региональной безопасности, однако каких-либо конкретных шагов со стороны Вашингтона не последовало.

С этой же целью (демонстрации роли США) в конце 2022 г. в Вашингтоне был проведен саммит лидеров стран Африки, куда был приглашен ряд авторитарных лидеров, включая и президента Египта, что вызвало критику американских экспертов, хотя двухсторонней встречи не было¹⁹.

Динамика визитов госсекретарей США в Египет после «арабской весны» и по настоящее время говорит о существенном снижении дипломатической активности. Если Дж. Керри в 2013–2016 гг. совершил в Египет 10 визитов (что объясняется стремлением урегулировать кризис), то остальные – только по одному (не считая посещения Э. Блинкеном саммита Сор27). При этом результаты их визитов после 2016 г. вряд ли можно назвать значимыми (а эксперт Б. Фишман и вовсе выступил с критикой визита М. Помпео²⁰).

Представляя краткую характеристику курса администрации Джо Байдена в отношении Египта, видно, что она в целом следовала линии предшественников, не делая резких шагов, хотя риторика в адрес властей Египта по ряду аспектов ужесточилась. После декларации о важности двухсторонних отношений шла более активная критика политики президента А.Ф. ас-Сиси, включая и его преследования оппозиции, а также

¹⁹ Gramer R., Nodjimbadem K. Biden's Africa Summit Has Democracy on the Agenda, But Not the Invite List. URL: <https://foreignpolicy.com/2022/11/17/u-s-africa-leaders-summit-biden-undercuts-human-rights-democracy-agenda-egypt-zimbabwe-south-sudan> (date of access: 04.04.2023); Rubin M. The Strategic Confusion of Biden's African Leaders Summit. URL: <https://www.aei.org/op-eds/the-strategic-confusion-of-bidens-african-leaders-summit> (date of access: 04.04.2023).

²⁰ Fishman B., Stroul D. Pompeo's Cairo Speech More 'Back to the Future' Than Break With Past. URL: <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/pompeos-cairo-speech-more-back-future-break-past> (date of access: 04.04.2023); Pompeo meets Egypt's Sisi amid concern over US Middle East policy. URL: <https://english.alarabiya.net/News/middle-east/2019/01/10/Pompeo-meets-Egypt-s-Sisi-amid-concern-over-US-Middle-East-policy> (date of access: 04.04.2023).

несоблюдение прав человека (хотя официального снижения объемов помощи не произошло, однако ее выделение стало более обусловленным).

Это подтвердил визит госсекретаря США Э. Блинкена в Египет в конце января 2023 г. (по сути, его первый визит в эту страну за 2 года, не считая саммита Cop27), который был вызван ростом напряженности в регионе, в т.ч. и ухудшением экономической ситуации в Египте, усилением палестино-израильских противоречий и т.д. Э. Блинкен отметил, что Белый дом продолжит оказывать давление на Каир по вопросу соблюдения прав человека, не дав какой-либо конкретики касательно предоставления экономической помощи и инвестиций.

Б. Фишман обратил внимание на экономическое измерение данного визита, отметив, что трудности в национальной экономике должны были побудить президента А.Ф. ас-Сиси изменить свою позицию в отношении соблюдения прав человека и внешнеполитического курса, а Вашингтон – увеличить предоставление Каиру экономической помощи (например, в обмен на сокращение связей с КНР, РФ и на соблюдение прав человека)²¹.

Однако по состоянию на вторую половину 2023 г., несмотря на ухудшение ситуации в египетской экономике, такого изменения позиции Каира не произошло (а рекомендации американских экспертов касательно увеличения помощи остались невостребованными²²). На настоящий момент не фиксируется соответствующих предпосылок (как не наблюдается и стремления США увеличить Египту помощь и инвестиции, несмотря на объективную необходимость). Таким образом, вероятность существенного повышения Белым домом помощи Каиру как в краткой, так и долгосрочной перспективе следует оценить как низкую.

При Дж. Байдене выделение помощи Каиру со стороны США стало обставляться рядом условий на систематической основе. Хотя соответствующая поправка была принята еще в 2012 г., Конгресс активировал ее только в 2021 г., а до этого манипулирование выделением помощи было прерогативой администрации: у госсекретаря США было право разблокировать соответствующие средства по соображениям национальной безопасности, которое реализовывалось в отношении Египта неоднократно [1]. То есть речь идет, по сути, о двойном снижении

²¹ Fishman B. Reexamining U.S. Aid to the Middle East. URL: <https://www.washingtoninstitute.org/media/6239?disposition=attachment> (date of access: 04.04.2023).

²² Fishman B. Egypt's Economic Freefall Provides an Opening for U.S. Assistance – and Leverage. URL: <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/egypts-economic-freefall-provides-opening-us-assistance-and-leverage> (date of access: 04.04.2023); Testimony of Tamara Cofman Wittes Senior Fellow, Center for Middle East Policy The Brookings Institution before the House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on the Middle East, North Africa, and International Terrorism. URL: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/09/Wittes_Testimony_HFAC_9.9.20.pdf (date of access: 04.04.2023).

помощи Египту – в силу выдвигаемых условий (в частности, в вопросе соблюдения прав человека) и в силу отсутствия индексации (следует указать, что выполнение Каиром таких условий представляется маловероятным, поскольку, по мнению последнего, эта несет в себе больше издержек, чем выгод).

При администрации Дж. Байдена уровень двухсторонних дипломатических контактов снизился еще больше, прежде всего, по линии Госдепартамента. Так, с начала 2021 г. по середину 2023 г. состоялось всего лишь два визита госсекретаря США в Египет (один – в многостороннем формате), а сам Каир был фактически исключен из ближневосточных турне. В связи с обострением палестино-израильского конфликта ситуация не изменилась: в рамках ближневосточного турне в начале ноября 2023 г. Э. Блинкен посетил, в частности, Амман, Багдад, но не Каир.

Между тем, попытки Египта демонстрировать многовекторную внешнюю политику носят системный и долгосрочный характер, и, учитывая текущую динамику событий в регионе и низкую эффективность усилий США по купированию наблюдаемой в конфликте между Израилем и ХАМАС эскалации, следует ожидать активизации усилий Каира по диверсификации внешней политики, что вызывает опасения экспертного сообщества США. Так, проамериканские эксперты по Египту М. Махер и М. Фарид ранее выражали озабоченность в отношении роста влияния КНР в Египте, отметив, что это представляет серьезную угрозу для национальной безопасности последнего и для его отношений с США²³. Но, несмотря на это, со стороны американской администрации не фиксируется каких-либо шагов и мер на данном направлении.

Переходя к рассмотрению положения Египта в 2022–2023 гг., следует отметить, что после начала СВО ситуация внутри страны обострилась (прежде всего, с точки зрения продовольственной и энергетической безопасности). Это привело к тому, что ведущие страны региона, включая Саудовскую Аравию (но не США), пообещали выделить значительную помощь (частично небезвозмездную)²⁴. Так, в конце марта 2022 г. Королевство Саудовская Аравия разместило на депозите в Центральном банке Египта 5 млрд дол. для поддержки экономики последнего²⁵.

²³ Maher M., Farid M. The Growth of Chinese Influence in Egypt: Signs and Consequences. URL: <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/growth-chinese-influence-egypt-signs-and-consequences> (date of access: 04.04.2023).

²⁴ Saleh H. Saudi Arabia sends \$5bn to help Egypt's economy. *Financial Times*. 30.03.2022; Al-Atrush S. Saudi wealth fund targets \$24bn investment in Arab states. *Financial Times*. 26.10.2022.

²⁵ Kyngje J., Wheatley J. China emerges as IMF competitor with emergency loans to at-risk nations. *Financial Times*. 11.09.2022; England C. Egypt and the IMF: will Sisi take the economy out of the military's hands? *Financial Times*. 31.10.2022.

Позднее власти Египта пошли на переговоры с Международным валютным фондом, что указывает на то, что принятых в первой половине 2022 г. мер оказалось недостаточно. США вновь не продемонстрировали заинтересованности в оказании помощи Египту (в отличие от, например, Иордании, с которой в сентябре 2022 г. был заключен 10-летний меморандум, предусматривающий значительное увеличение объемов обязательств в сфере помощи).

В конце октября 2022 г. МВФ заявил, что достиг соглашения с властями Египта по выделению антикризисного пакета в 3 млрд дол. в обмен на ряд условий, включая плавающий курс национальной валюты: на этой новости 27 октября 2022 г. египетский фунт рухнул к доллару США еще на 14,5% (первая в 2022 г. девальвация произошла в марте, составив 15%)²⁶. В 2023 г. падение его курса продолжилось.

Тем не менее, после данного заявления МВФ (и по состоянию на вторую половину 2023 г.) не было зафиксировано сколько-нибудь существенного улучшения экономической ситуации в Египте, а негативные тенденции сохранялись, что усиливает риски для американо-египетских отношений.

Текущая политическая и экономическая ситуация в Египте продолжает оставаться напряженной с тенденцией к ухудшению как в краткой, так и в более долгосрочной перспективе. Это объясняется как неэффективностью действующей экономической модели (что, помимо прочего, выражается в росте долгового бремени), так и резким увеличением мировых (и внутренних) цен на сырье и продовольствие. Согласно приводимым в конце октября 2022 г. *Financial Times* оценкам, размер задолженности Египта международным институтам составлял 52 млрд дол.²⁷ Еще одним фактором выступает обострение палестино-израильского конфликта.

Как пишет Дж. Шарп, исторически администрации США обосновывали увеличение помощи Египту необходимостью инвестирования в региональную стабильность²⁸. Однако события «арабской весны» и 2022–2023 гг. показали, что тогда, когда Египет больше всего нуждался в помощи, она со стороны США оказана не была (более того, фактически размер помощи был снижен), что ставит под вопрос указанное выше обоснование.

²⁶ England C. Egypt and the IMF: Will Sisi take the economy out of the military's hands? *Financial Times*. 31.10.2022.

²⁷ Ibid.

²⁸ Sharp J. Egypt: Background and U.S. Relations. 2022. URL: <https://sgp.fas.org/crs/mideast/RL33003.pdf> (date of access: 04.04.2023).

Переходя к рассмотрению помощи США Египту, следует повторить, что она носит преимущественно военный характер. Весь объем военной помощи США Египту, который является основным союзником Вашингтона вне НАТО с 1989 г., направляется на финансирование закупок систем вооружений и услуг у компаний военно-промышленного комплекса США по программе FMF. Важность Египта обуславливается тем, что он является одним из крупнейших импортеров вооружений в мире, занимая в 2017–2021 гг. третье место.

Египет также является вторым крупнейшим в мире получателем средств по программе FMF (порядка 1,3 млрд дол. в год), уступая только Израилю. Каир также участвует в Программе обучения и подготовки военнослужащих зарубежных стран (IMET), в организуемых США военных учениях (Bright Star) и инициативах (Combined Maritime Forces при Объединенном центральном командовании Вооруженных сил США). Что касается участия Египта в международных коалициях, организуемых США против терроризма, то в сентябре 2014 г. власти страны согласились присоединиться к коалиции против «Исламского государства» (террористическая организация, запрещенная в России), но роль Каира в ней носила в большей степени символический характер [1].

В Египте не размещены военные базы США (что также можно рассматривать как еще один косвенный индикатор состояния двухсторонних отношений). Однако с 1982 г. подразделения Вооруженных сил США принимают участие в миротворческих операциях на Синайском полуострове в рамках МФО-миссий (т.е. миссий с привлечением многонациональных сил и наблюдателей)²⁹.

Оценивая участие Египта в программе FMF, следует обратить внимание на ухудшение условий ее предоставления. Так, в бюджете США на 2023 финансовый год выделение части средств по программе FMF (в размере 225 млн дол.) обуславливается выполнением властями страны ряда шагов, включая «укрепление верховенства права, демократических институтов и прав человека»³⁰. При этом с 2021 финансового года такие условия (на определенную сумму; в 2023 финансовом году, согласно разделу бюджета США на 2023 финансовый год № 7041 (а) (3) (С) – на 95 млн дол.) не требуют от Конгресса санкции исполнительной власти США (госсекретаря) со ссылкой на соображения национальной безопасности (которая требовалась с 2012 финансового года)³¹.

²⁹ Sharp J. Egypt: Background and U.S. Relations. 2022. URL: <https://sgp.fas.org/crs/mideast/RL33003.pdf> (date of access: 04.04.2023).

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

Что касается продаж вооружений и военной техники, то Соединенные Штаты активно стремятся продавать военную технику Египту. В рамках FMF США продавали ему истребители F-16, танки M1A1 «Абрамс», вертолеты AH-64 «Апач» и др. А в марте 2022 г. Сенат США поддержал продажу Каиру военно-транспортных самолетов C-130 на 2,2 млрд дол.

В отличие от Иордании, между США и Египтом не создана объединенная военная комиссия, но последний является участником Средиземноморского диалога НАТО (NATO Mediterranean Dialogue), а также Стратегического диалога с США, который был возобновлен в 2021 г. после многолетнего перерыва (впрочем, практические последствия данного шага следует назвать в большей степени символическими).

Экономический аспект двухсторонних отношений имеет второстепенное значение: общий объем двусторонней торговли в 2021 г. (порядка 9,3 млрд дол.) остался примерно на уровне 2010 г. (до 2016 г., в целом, наблюдалась отрицательная динамика, а с 2016 г. – восстановление). Таким образом, динамика двухсторонней торговли за период 2010–2021 гг. отражала динамику политических отношений между странами (с небольшим лагом). Следует добавить, что в период 2017–2022 гг. Китай обогнал США и стал вторым крупнейшим торговым партнером Египта³².

США также являются третьим крупнейшим иностранным инвестором в экономику Египта, уступая Великобритании и Бельгии, а значительная часть прямых иностранных инвестиций США сосредоточена в нефтегазовом секторе [5]. При этом инвестиции США в Египет сокращаются: в период 2017–2022 гг. снижение составило 31%³³. Согласно данным Министерства торговли США, по состоянию на конец 2020 г. Египет был только пятым получателем прямых инвестиций США в регионе после Израиля, ОАЭ, Катара и Саудовской Аравии³⁴.

Что касается экономической помощи Египту, то она также носит второстепенный характер: США оказывают ее в рамках Фонда экономической поддержки (Economic Support Fund). Объем резервируемых в рамках бюджета США средств составляет не менее 125 млн дол. на полный финансовый год (из них примерно 40 млн дол. должно быть направлено на программы в сфере высшего образования).

³² Maher M., Farid M. The Growth of Chinese Influence in Egypt: Signs and Consequences. URL: <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/growth-chinese-influence-egypt-signs-and-consequences> (date of access: 04.04.2023).

³³ Kynge J., Wheatley J. China emerges as IMF competitor with emergency loans to at-risk nations. *Financial Times*. 11.09.2022.

³⁴ Egypt – U.S. Business Relations. URL: <https://www.amcham.org.eg/information-resources/trade-resources/egypt-us-relations/us-investment-in-egypt> (date of access: 04.04.2023).

Итак, до событий «арабской весны» значение Египта для внешней политики США на Ближнем Востоке было достаточно высоким, а упор был сделан на сотрудничество в сфере безопасности. Однако имевшая место нестабильность и политические кризисы привели к его снижению. Только к марту 2015 г. США удалось более-менее нормализовать отношения с новыми властями страны (что способствовало частичному восстановлению позиций Египта в рамках ближневосточной политики США).

Как показывает динамика финансирования программ помощи США Египту, его объемы были восстановлены до докризисных значений только в 2018 финансовом году, и с тех пор показатель остается на одном уровне (т.е. имеет место его сокращение в реальном выражении, что косвенным образом указывает на снижение приоритета Египта в системе внешней политики США).

При Дж. Байдене двустороннее сотрудничество в военной сфере и в сфере безопасности в рамках программы FMF стало еще более обусловленным, а с 2017 г. уровень экономического и инвестиционного сотрудничества, который и до этого времени не был приоритетом, снизился: США утратили позиции, допустив в Египте усиление влияния Китая в данных сферах. Исходя из статистических данных, Белый дом не готов вкладывать средства в Египет и не стремится наращивать активность в экономическо-инвестиционной сфере, где Каир переориентировался на КНР.

Что касается политического измерения, то динамика официальных двухсторонних дипломатических контактов также показывает, что тот уровень между странами, который существовал до 2010 г., достигнут так и не был. Вероятность его дальнейшего восстановления следует оценить как низкую, что стало следствием снижения значимости Ближнего Востока для внешней политики США в силу усиления китайского направления.

Дополнительным фактором, играющим против США, является обострение палестино-израильского конфликта в октябре 2023 г. Последствия этого являются как кратко-, так и долгосрочными и ведут к дальнейшему ослаблению позиций Белого дома в регионе, что означает необходимость адаптации американской стратегии. Так, к краткосрочным последствиям следует отнести отказ Египта согласиться на предложения Израиля по сектору Газа, поскольку Каир понимает негативные для него последствия принятия таких предложений, что перевешивает предлагаемые финансовые стимулы (которые могли бы улучшить положение в экономике).

Наблюдаемая тенденция к снижению роли Египта для США как в сфере безопасности, так и в экономическо-инвестиционной сфере сохранится. В силу авторитарного характера египетского политического режима потенциал разногласий между сторонами останется на высоком уровне, однако ни одна из них не настроена на ухудшение отношений, стремясь сохранить сотрудничество на представляющих интерес направлениях.

Однако внешние обстоятельства (война Израиля против ХАМАС) обуславливают потенциал такого ухудшения, что в более долгосрочной перспективе будет способствовать дальнейшему выходу Египта из орбиты США и может повлечь за собой выход из различных американских программ, включая FMF, заменой которых могут выступить аналогичные инициативы внешнеполитических оппонентов США (прежде всего, КНР). Такие обстоятельства могут стать для Египта катализатором более активной диверсификации внешнеполитического курса.

Вряд ли у Египта есть потенциал повторного вхождения в число региональных приоритетов США, несмотря на сохранение последними значительных обязательств в сфере помощи (которые в долгосрочной перспективе могут быть пересмотрены). Египет хотя и остается союзником США в регионе, но союзнические отношения приобретают все более формальный и обусловленный характер и имеют второстепенное значение, не предполагая активного развития, при этом обострение палестино-израильского конфликта в конце 2023 г. играет против позиций США как в Египте, так и в регионе.

Библиографический список / References

1. Бартенев В.И. Американская помощь Египту после начала «арабской весны»: внутренние и внешние детерминанты // США & Канада: экономика, политика, культура. 2019. № 8. С. 54–74. [Bartenev V.I. The US assistance to Egypt after the start of the “Arab Spring”: Internal and external determinants. *SShA & Kanada: ekonomika, politika, kultura*. 2019. No. 8. Pp. 54–74. (In Rus.)]
2. Сушенцов А.А. США и волнения на арабском Востоке // Международные процессы. 2011. № 1. С. 106–110. [Sushentsov A.A. USA and unrest in the Arab East. *Mezhdunarodnyye protsessy*. 2011. No. 1. Pp. 106–110. (In Rus.)]
3. Шумилин А.И. «Арабская весна» и стратегия США на Ближнем Востоке // Внешняя политика администрации Б. Обамы (2009–2012 гг.). М., 2012. С. 185–202. [Shumilin A.I. “Arab Spring” and US strategy in the Middle East. *Vneshnyaya politika administratsii B. Obamy (2009–2012 gg.)*. Moscow, 2012. Pp. 185–202. (In Rus.)]

4. Шумилин А.И. Политика США на Ближнем Востоке в контексте «арабской весны». М., 2015. [Shumilin A.I. Politika SShA na Blizhnem Vostoke v kontekste «arabskoy vesny» [US policy in the Middle East in the context of the Arab Spring]. Moscow, 2015.]
5. Шумилин А.И. США – Египет: В поисках новой модели партнерства // США и Канада: экономика, политика, культура. 2013. № 1. С. 37–54. [Shumilin A.I. USA – Egypt: In search of a new model of partnership. *SShA i Kanada: ekonomika, politika, kultura*. 2013. No. 1. Pp. 37–54. (In Rus.)]

Статья поступила в редакцию 10.06.2023, принята к публикации 22.08.2023

The article was received on 10.06.2023, accepted for publication 22.08.2023

Сведения об авторе / About the author

Савченко Евгений Олегович – кандидат политических наук, доцент; доцент кафедры государственно-правовых дисциплин факультета истории и права, Смоленский государственный университет

Evgeny O. Savchenko – PhD in Political Sciences; Associate Professor at the Department of State and Legal Disciplines of the Faculty of History and Law, Smolensk State University

E-mail: savchenko_eugene@mail.ru