

Л.Р. Хлебникова*

**США И ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
СТАБИЛЬНОГО РАЗВИТИЯ
ИОРДАНСКОГО ХАШИМИТСКОГО КОРОЛЕВСТВА
В ИСТОРИЧЕСКОЙ РЕТРОСПЕКТИВЕ****

*Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования*

*«Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»
119991, Москва, Ленинские горы, 1*

Иорданское Хашимитское Королевство играет важную роль в ближневосточной подсистеме международных отношений и регулярно оказывается в эпицентре событий, происходящих в зоне палестино-израильского конфликта, Ираке или Сирии. Внешние факторы осложняют преодоление внутренних вызовов экономического и социально-политического характера иорданским властям, которые время от времени сталкиваются с достаточно масштабными протестными выступлениями. Это в свою очередь обуславливает высокую степень зависимости Иордании от помощи извне. Основной ее объем поступает из США, которые считают обеспечение стабильности Иордании одним из важных национальных интересов в регионе и часто выступали связующим звеном в отношениях Израиля и Иордании. В статье подробно рассмотрены мотивы предоставления американской помощи Королевству и использования ее в качестве инструмента давления на иорданские власти на разных этапах американо-иорданских отношений с акцентом на периоде между двумя волнами протестов — 1989 и 2011 гг. Выявлены ключевые изменения в объемах и структуре помощи. Особое внимание уделено «израильскому фактору», играющему важнейшую роль в американо-иорданских отношениях. В первой части статьи дается экскурс в историю взаимоотношений США и Иордании в эпоху «холодной войны», во второй внимание сосредоточено на последнем десятилетии правления короля Хусейна (1989–1999), в третьей — на событиях, происходивших при его преемнике — Абдалле II — с момента прихода к власти до «Иорданской весны» 2011 г. Автор делает вывод, что США изначально осознавали степень хрупкости

* *Хлебникова Луиза Романовна* — кандидат исторических наук, научный сотрудник факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова, заместитель директора по развитию международных и общественных связей Центра проблем безопасности и развития ФМП МГУ (e-mail: lkhlebnikova@fmp.msu.ru).

** Исследование подготовлено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках научного проекта № 17-37-01018-ОГН.

иорданской государственности, построенной вокруг фигуры короля. Однако важность Иордании для решения стержневых региональных проблем, будь то противодействие распространению влияния Египта и Советского Союза, арабо-израильский конфликт и — на более поздних этапах — палестино-израильский мирный процесс или война с терроризмом, заставляла администрации США независимо от их партийной принадлежности закрывать глаза на отсутствие реального прогресса в реализации либеральных реформ. Более того, именно устойчивый приток внешней помощи позволял иорданским властям отказываться от обещанных преобразований. В этой ситуации начавшееся в Магрибе «Арабское пробуждение» не могло не затронуть и Хашимитское Королевство, став наиболее серьезным вызовом для правящего режима с конца 1980-х годов.

Ключевые слова: Иордания, США, Израиль, Палестина, Ирак, Ближний Восток, арабо-израильский конфликт, мирный процесс, война с терроризмом, внешняя помощь, демократизация, беженцы.

«Арабское пробуждение», начавшееся с акта самосожжения тунисского торговца фруктами Мухаммеда Буазизи перед мэрией города Сиди-Бузид, затронуло почти все страны Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА). Волна протестных выступлений докатилась и до Иорданского Хашимитского Королевства, где в 2011 г. сначала на юге страны, а позже и в других ее частях люди вышли на улицы, требуя незамедлительного проведения политических и экономических реформ [Демченко, 2012: 328–332]. Выступления носили массовый характер (более значительный, чем в ноябре 2010 г. имели демонстрации против признания результатов выборов в нижнюю палату парламента, когда победу одержали лояльные королю кандидаты), вовлекли приверженцев различных идейных взглядов (исламистов, либералов, коммунистов и т.п.). На определенном этапе развития протестной активности все чаще и громче стал звучать вопрос, находится ли в опасности иорданская монархия¹. Американский эксперт по Иордании К. Райан сравнил протесты 2011 г. («иорданскую весну») с выступлениями граждан страны против повышения цен в 1989 г. [Ryan, 2011]. Тогда правительство — в том числе под влиянием региональных факторов — на фоне начала первой палестинской интифады и отказа от планов возвращения Западного берега реки Иордан, включая Восточный Иерусалим,

¹ Sussner A. Is the Jordanian monarchy in danger? // Brandeis University. Crown Center for Middle East Studies. Middle East Brief No. 72. April 2013. Available at: <https://www.brandeis.edu/crown/publications/meb/MEB72.pdf> (accessed: 25.10.2018).

провело первые либеральные реформы. В 2011 г. власть также была вынуждена реагировать на требования граждан и пойти на уступки. Были отрегулированы цены на товары первой необходимости и топливо, правительство было отправлено в отставку, а в новое были приглашены исламисты, которые, впрочем, ответили отказом. Иордания выдержала испытание «арабской весной», однако в 2018 г. в стране начались новые выступления, продемонстрировавшие уязвимость Хашимитского Королевства к различным внутренним и внешним вызовам.

Один из признаков этой уязвимости — высочайшая степень зависимости Иордании от внешней помощи. На сегодняшний день крупнейший донор Королевства — Соединенные Штаты Америки, для которых обеспечение безопасности и стабильности Иордании вот уже в течение многих десятилетий является одним из ключевых национальных интересов в регионе. США часто выступали как связующее звено в отношениях Израиля и Иордании, динамика развития которых во многом до сих пор также зависит от Вашингтона.

Проблема участия США в обеспечении стабильного развития Иордании, в том числе посредством применения механизмов внешней помощи, в российской науке практически не получила освещения. Исследовательский фокус отечественных авторов направлен в основном на изучение внутренней обстановки в самом Королевстве. В первую очередь стоит выделить работы сотрудника Института востоковедения А.В. Демченко. В своих статьях он подробно анализирует ситуацию в Иордании, сложившуюся в последние годы, в том числе вопрос о противостоянии исламистов и властей страны [Демченко, 2011, 2014]. Более ранней истории Иордании посвящено фундаментальное исследование известного российского востоковеда Р.Г. Ланды «История Иордании. XX век» [Ланда, 2016]. Рассмотрению ключевых проблем развития Королевства уделили внимание в своих научных изысканиях профессор кафедры востоковедения МГИМО (У) МИД России А.В. Крылов [Крылов, 2013] и президент Московского международного ближневосточного клуба (IMESClub) Мария Аль-Макалех (Дубовикова) [Аль-Макалех (Дубовикова), 2018]. Особенно стоит отметить исследования заведующего кафедрой новой и новейшей истории и международных отношений Томского государственного университета В.П. Румянцева, одного из ведущих отечественных специалистов по изучению политики США и Великобритании на Ближнем Востоке в 1950–1960-е

годы. Автор несколько своих статей посвятил непосредственно Иордании [Румянцев, 2008, 2010].

В зарубежной историографии вопросы внутренней и внешней политики Иордании изучены более подробно. Одним из ведущих американских экспертов по данной проблематике является профессор политологии Департамента государственного управления и юстиции Аппалачского государственного университета К. Райан, перу которого принадлежит ряд крупных работ, в частности монография, посвященная преодолению Иорданией вызовов «Арабского пробуждения» [Ryan, 2002, 2018].

Анализом актуальных проблем Иордании, в том числе угроз стабильности правящего режима, активно занимаются эксперты ведущего американского аналитического центра — Института Брукингса². В данной статье мы использовали по большей части труды Шади Хамида, старшего научного сотрудника Центра изучения ближневосточной политики Института Брукингса и специалиста по политическому исламу в Ближневосточном регионе [Hamid, Freer, 2011].

Эксперты из Вашингтонского института ближневосточной политики исследуют вопросы внутренней и внешней политики Хашимитского Королевства, в частности, связанные с развитием американо-иорданских отношений. Крупнейшим специалистом этого авторитетного научного центра является Дэвид Шенкер, директор Программы арабских исследований имени Бет и Дэвида Гедульда [Schenker, 2003, 2014]. Д. Шенкер имеет за плечами богатый опыт работы на различных государственных должностях. При Дж. Буше-мл. он занимал пост в Пентагоне, а в 2018 г. был номинирован Д. Трампом на должность помощника государственного секретаря США по делам Ближнего Востока.

При написании статьи были использованы тексты израильских ученых, исследующих историю и современное состояние израильско-иорданских отношений, а также роль «палестинской проблемы» в этих отношениях [Shlaim, 1998, 2009; Shemesh, 2002].

С опорой как на описанный библиографический комплекс, так и на широкий круг других источников (были изучены документы исполнительной власти, в том числе изначально не предназначенные для широкой общественности данные, опубликованные Wikileaks материалы Исследовательской службы Конгресса и средств массовой информации) в настоящей статье предпри-

²Jordan blog posts // The Brookings Institution. Available at: <https://www.brookings.edu/topic/jordan/> (accessed: 15.10.2018).

нята попытка найти ответы на следующие основные вопросы: 1) какими мотивами была обусловлена поддержка Иордании Соединенными Штатами и как эти мотивы менялись с течением времени; 2) какую роль играл израильский фактор; 3) в каких формах США предпочитали содействовать стабильному развитию Иорданского Хашимитского Королевства и почему.

В данной работе, первой в ряду публикаций по заявленной теме, автором особенно подробно изучена специфика связей между Вашингтоном и Амманом в 1989–2011 гг. — период между первой и второй волнами протестов, т.е. до «Арабского пробуждения», обозначившего новый этап в развитии макрорегиона БВСА, который продолжается по сей день. Вместе с тем логика оказания США экономической и военной помощи Иордании не может адекватно быть понята без обращения к периоду, когда были заложены основы иорданской государственности, сформированы внутренние и внешние факторы ее имманентной «хрупкости», а также ключевые принципы взаимоотношений с основными региональными и внерегиональными акторами. Эти аспекты рассмотрены в первом, вводном, разделе статьи. Во втором разделе внимание сосредоточено на последнем десятилетии правления короля Хусейна (1989–1999), в третьем — на событиях, происходивших при его преемнике Абдалле II — с момента прихода к власти до «иорданской весны» 2011 г.

* * *

Государственная система Иордании начала складываться еще во времена британского мандата (1918–1946), когда по англо-трансиорданским договорам (первый был заключен еще в 1928 г.) правительство эмирата Трансиордания получило полную автономию во внутренних делах, но сохранило зависимость от Лондона в проведении внешней и финансовой политики [Гулынская, 2014: 176–177]. В 1946 г. была провозглашена независимость государства Иордания от Великобритании³, а примерно через год принята первая Конституция. Новая, либерализованная версия основного закона была принята во время правления короля Талала ибн Абдаллы (1951–1952), и согласно ей Иордания была провозглашена конституционной монархией. Конституция 1952 г. действует до сих пор, однако в разное время в нее вносили поправки. Особая роль в основном законе отведена королю, обладающему неоспо-

³Трансиордания была официально переименована в Иорданское Хашимитское Королевство в июне 1949 г.

римым авторитетом и всей полнотой власти в стране. В ст. 30 указано: «Король — глава государства и пользуется иммунитетом от любой ответственности и обязанности»⁴. По Конституции наследовать престол могут только родственники мужского пола основателя династии Хашимитов, первого эмира Трансиордании (1921–1946) и первого короля Иордании (1946–1951) Абдаллы ибн Хусейна (1882–1951)⁵. Все ключевые решения во внутренней и внешней политике принимает лично король. Он назначает премьер-министра на неограниченный срок, судей, а также является верховным главнокомандующим. Во время кризисных ситуаций в стране происходит смена главы правительства, на которого часто и возлагается ответственность за происходящее.

На стабильность Иордании и характер ее внешних связей уже с самых первых лет ее существования в качестве независимого государства значительно влияли ее взаимоотношения с Израилем. Несмотря на острые арабо-израильские противоречия, Хашимитское Королевство и еврейское государство поддерживали секретные контакты напрямую и через США⁶. В глазах израильтян Иордания выделялась на фоне других арабских государств тем, что у нее не было намерений уничтожить Израиль. Амман выступал в составе антиизраильского арабского блока во время войны 1948–1949 гг., но впоследствии стороны не единожды вели переговоры о заключении мирного соглашения. Однако этому препятствовал ряд факторов, среди которых стоит выделить резкое противодействие других арабских государств и «палестинский вопрос», ставший серьезной внутренней проблемой для Иордании в последующие десятилетия.

Дело в том, что первая арабо-израильская война имела для Королевства несколько последствий. Во-первых, произошла аннексия Западного берега реки Иордан в 1950 г., где проживали не менее 400 тысяч палестинцев [Аганин, Соловьева, 2003: 17], которым иорданские власти предоставили гражданство. Во-вторых, имел место наплыв палестинских беженцев. В марте

⁴Широкие полномочия короля включают: назначение премьер-министра, Совета министров, судей и губернаторов 12 мухафаз; роспуск двухпалатного парламента — Народного собрания Иордании, состоящего из Собрания аянов и Палаты представителей; объявление войны и подписание мирных договоров и др.

⁵С момента превращения Эмирата Трансиордания в Иорданское Хашимитское Королевство сменились четыре короля: «Отец иорданской нации» Абдалла ибн Хусейн (1946–1951), Талал ибн Абдалла (1951–1952), Хусейн ибн Талал (1952–1999), Абдалла II ибн Хусейн (1999–н.в.).

⁶См., например: [Shlaim, 1998; Haddad, Hardy, 2003].

1950 г. их общее число в Иордании составило, как пишет аспирант кафедры истории Стэнфорда М. Ханания, ссылаясь на данные ООН и Великобритании, примерно 500 тысяч человек [Hanania, 2014: 463]. Это существенно повлияло на демографическую ситуацию в Королевстве, где к концу XX в. более половины населения стали составлять иорданцы палестинского происхождения⁷.

В 1951 г. на фоне слухов о том, что король Абдалла I, возглавивший независимую Иорданию в 1946 г., собирается заключить мир с Израилем, он был убит палестинским террористом у входа в мечеть Аль-Акса в Иерусалиме. Трон сначала перешел к Талалу ибн Абдалле, при котором как раз и была принята Конституция Иордании (1952), но уже скоро из-за проблем со здоровьем тот вынужден был передать власть молодому Хусейну ибн Талалу, внуку Абдаллы I.

Новый король видел себя защитником палестинцев, тем не менее он продолжил политику своего предшественника, нацеленную на деэскалацию конфликта с Израилем. Перманентные нападения палестинских *федайнов* на израильтян и ответные действия израильской армии в пограничных районах негативно сказывались на популярности короля, которого иорданцы часто обвиняли в излишней мягкости по отношению к Израилю⁸. Король Хусейн оказался в тупике. С одной стороны, он не хотел идти на открытый конфликт с израильтянами и вынужден был жестче преследовать палестинских радикалов, с другой стороны, как пишет старший научный сотрудник Центра изучения ближневосточной политики Института Брукинса Д. Байман, «должен был казаться пропалестинским, даже когда пытался остановить инфильтрацию [палестинская инфильтрация в данном контексте — проникновение палестинцев на территорию Израиля и совершение ими там террористических действий. — Л.Х.]» [Vuman, 2011: 23].

Что касается развития внешних связей, то в конце 1940-х годов новое суверенное ближневосточное государство продолжало опираться на Великобританию, остававшуюся в тот период главным стратегическим партнером и донором Иордании. Тем не

⁷US Department of State. Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor. Country Reports on Human Rights Practices 2001. March 4, 2002 // US Department of State. Available at: <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2001/nea/8266.htm> (accessed: 10.10.2018).

⁸Известен инцидент в 1953 г. в деревне Кибии, расположенной на территории, аннексированной Иорданием: израильские войска совершили там военный рейд, в результате которого погибли 69 человек, в том числе женщины и дети.

менее глобальные вызовы (оформление биполярного противостояния США и СССР и его распространение на регион Ближнего Востока), региональные (в первую очередь арабо-израильский конфликт, ослабление позиций Великобритании в регионе) и внутривосточные (проблема легитимизации режима, экономический кризис и др.) способствовали постепенному, но неотвратимому поиску нового партнера. В этой роли в итоге выступили США, начавшие развивать контакты с иорданским правительством еще во времена существования эмирата Трансиордания⁹. Официально дипломатические отношения между Вашингтоном и Амманом были установлены в 1949 г., и уже в начале следующего десятилетия американо-иорданское сотрудничество стало интенсивно укрепляться.

Так, именно Вашингтон выступил инициатором создания и крупнейшим донором Ближневосточного агентства ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), которое оказывало поддержку странам, принявшим беженцев, в том числе Иордании, в обеспечении их всем необходимым. «Палестинизация» Иордании сыграла особую роль в истории страны и в разные периоды становилась ключевым вызовом для стабильного развития Королевства.

Для того чтобы помочь королю удержать власть в сложных условиях, США в 1951 г. решили оказать экономическую помощь Иордании; при этом больше половины средств Вашингтон предоставил в виде прямой поддержки бюджета¹⁰. По словам подполковника Дж. Тэйлора, американское правительство с 1951 по 1958 г. в общей сложности выделило Амману около 60 млн долл.¹¹ Однако на тот момент основным донором и защитником Иордании оставалась все же Великобритания.

⁹ Еще до провозглашения независимости Иордании США имели «особые гарантированные права» в Трансиордании, что обеспечивало защиту американской собственности в стране и позволяло свободно учреждать и поддерживать образовательные и религиозные институты, а также благотворительные организации. См.: Memorandum by Mrs. Christina P. Grant of the Division of Near Eastern Affairs // U.S. Department of State. Foreign Relations of the United States (далее — FRUS). 1946. The Near East and Africa. Vol. VII. Doc. 620. Available at: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1946v07/d620> (accessed: 10.10.2018).

¹⁰ Jordan. Economic Assistance. 20.12.1951 // United States Treaties and Other International Agreements. 1952. Vol. 2. Part 2. P. 2551–2555.

¹¹ Taylor E.J. United States security assistance to Jordan: Has the United States achieved its goals? // Oregon State University. Florida Institute of Technology. June 2005. P. 62. Available at: <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a437617.pdf> (accessed: 15.11.2018).

На дальнейшее развитие связей Иордании и США повлияли политические кризисы, разгоревшиеся на Ближнем Востоке в 1950-е годы. Крупнейшим событием десятилетия стала Синайская кампания 1956 г., проведенная Израилем совместно с Великобританией и Францией в ответ на национализацию Суэцкого канала лидером Египта Гамалем Абделем Насером. Одним из результатов кризиса стал резкий рост популярности Г.А. Насера в регионе. Как писала британский историк Э. Монро, для западного человека «рассказ о событиях 1956 года похож на нарратив из греческого мифа, где одна катастрофа следует за другой» [Monroe, 1963: 189]. Сначала из-за распространения националистических идей под влиянием Г.А. Насера «пала» Сирия, образовав с Египтом Объединенную Арабскую Республику (ОАР). Затем произошел кровавый государственный переворот в Ираке, в результате которого была свергнута монархия Хашимитов в Багдаде. Эти события ярко продемонстрировали опасность «насеризма» для стран Машрика. Под угрозой оказались прозападные государства Иордания и Ливан¹².

В Иордании Г.А. Насер был очень популярен среди палестинцев, считавших его спасителем от «сионистского врага». Египетский лидер поощрял палестинских *федайнов*, которые могли пройти спецподготовку в Египте [Sayigh, 1998]. Профессор Национального университета Ан-Наджах в Наблусе Абдул Саттар Кассем описывал распространенные среди иорданских палестинцев настроения следующим образом: «Семья Хашимитов поддерживала сионистское движение. <....> В то время иорданская армия защищала Израиль от палестинцев. Национальная гвардия Иордании выслеживала палестинцев, будь то боевики или контрабандисты»¹³. Короля Хусейна внутри страны критиковали не только за мягкость по отношению к Израилю, но и за близость с Великобританией. Монарх был вынужден идти на уступки общественному мнению и доказывать, что он не «марионетка» Лондона. Одним из демонстративных шагов, обусловленных именно этой логикой, стало изгнание из страны легендарного британского военного деятеля Джона Баготта Глабба, который долгое время координировал процесс подготовки солдат иорданской армии [Glubb, 1957]. Кроме того, было прекращено действие англо-иорданского договора 1948 г.,

¹² См. подробнее: [Румянцев, 2008; Little, 1996].

¹³ King Hussein of Jordan: Survival of a dynasty // Al Jazeera. 22.02.2017. Available at: <https://www.aljazeera.com/programmes/aljazeeraworld/2017/02/king-hussein-jordan-survival-dynasty-170219083811065.html> (accessed: 15.10.2018).

по которому Великобритания предоставляла Хашимитскому Королевству экономическую и военную помощь. Ситуация усугублялась тем, что внутри правительства и в военных кругах Иордании росло недовольство прозападной позицией короля. В то же время для Хусейна была крайне важна поддержка армии, как отмечает российский эксперт М. Аль-Макалех (Дубовикова): «...король, Хашимиты — центр Иордании, и король неразрывно связан с армией» [Аль-Макалех (Дубовикова), 2018]. Иорданский премьер-министр левых взглядов Сулейман Набулси (1956–1957) настаивал на сближении с Египтом и открыто говорил о том, что Королевство нацелено на установление дипломатических отношений с СССР, Хусейн же выступил против этих планов. Разгорелся политический кризис, приведший в итоге к отставке премьер-министра, а король, по словам приглашенного профессора бизнеса в Еврейском университете в Иерусалиме Бернарда Авишай, «отстоял иорданский режим»¹⁴. Однако одновременно в регионе разворачивалась «арабская холодная война», и иорданская монархия стала мишенью критики со стороны ОАР и поддерживаемых ею националистических сил.

На этом фоне в 1957 г. Белый дом объявил, что независимость и территориальная целостность Иордании являются жизненно важными интересами США на Ближнем Востоке¹⁵. Это было частью «доктрины Эйзенхауэра»¹⁶. Вашингтон рассматривал Иорданию, имеющую общие границы с Сирией, Ираком и Израилем, как один из бастионов на пути сдерживания советского влияния в Ближневосточном регионе, а также как ключевого игрока в деле урегулирования арабо-израильских противоречий. Это не означает, что американская администрация не испытывала сомнений по поводу целесообразности предоставления помощи Иордании. Известны, например, слова госсекретаря

¹⁴ Avishai B. An unlikely king: Hussein in war and peace // The Nation. 03.09.2008. Available at: <https://www.thenation.com/article/unlikely-king-hussein-war-and-peace/> (accessed: 12.10.2018).

¹⁵ Comptroller General of the United States. Summary of United States Assistance to Jordan. August 8, 1973. P. 16 // U.S. Government Accountability Office. Available at: <https://www.gao.gov/assets/210/203297.pdf?fbclid=IwAR3UqWznyZ4QBLD06w70i97Aey5UjUTKZIC7gNCY-vA7mdGAhMpNITkrtDU> (accessed: 10.10.2018).

¹⁶ «Доктрина Эйзенхауэра» провозглашала, что американские силы могут «обеспечить безопасность, территориальную целостность и политическую независимость государств Ближнего Востока, если те попросят оказать им такую помощь». См.: Milestones: 1953–1960. The Eisenhower Doctrine, 1957 // U.S. Department of State. Office of the Historian. Available at: <https://history.state.gov/milestones/1953-1960/eisenhower-doctrine> (accessed: 14.06.2018).

Дж.Ф. Даллеса, сказанные им в 1955 г.: «Иордания никогда не была жизнеспособным государством»¹⁷. В Вашингтоне считали, что ответственность за выживание Хашимитского Королевства лежит на Великобритании, а не на США. Однако угроза смены монархического режима в Иордании и последствия этого для всего региона не оставляли Белому дому иного выбора, кроме как начать оказывать поддержку властям в Аммане.

Для спасения прозападных режимов в Ливане и Иордании США и Великобритания координировали свои действия, фактически разделив сферу ответственности в двух ближневосточных государствах¹⁸. США внесли свой вклад в сохранение власти короля Хусейна, начав предоставлять ему военную помощь в виде грантов и кредитов. Кроме того, они продолжали оказывать Королевству экономическую поддержку: с 1958 по 1963 г. ежегодно США перечисляли Иордании примерно 40 млн долл. [Zimmermann, 2017: 130–131]. Именно в данный период начался процесс превращения Вашингтона в главного гаранта стабильности Иордании, что способствовало утрате Лондоном этой роли.

Не остался в стороне от рассматриваемых процессов и Израиль, где возможное падение династии Хашимитов оценивали как угрозу собственной безопасности. «Отец-основатель» Израиля Д. Бен-Гурион был крайне обеспокоен кризисами в соседних арабских странах, но в особенности в Иордании. По его мнению, существовало принципиальное различие между ливанской демократией и иорданской монархией. В июле 1958 г. на встрече с британским послом израильский премьер-министр заявил: «Ливан — демократия, и он устоит; Иорданское государство — это король, и одна пуля может покончить с ним и с государством Иордания» [Louis, 1997: 221]. Израильский историк Ави Шлаим писал, что в тот период израильтяне оказывали помощь Иордании посредством передачи разведанных, а в 1958 г. помогли предотвратить покушение на короля Хусейна [Shlaim, 2009: ch. 8]. Таким образом, Королевство с огромной помощью Великобритании, США и Израиля устояло перед вызовами «насеризма» и нападениями со стороны левых и националистических сил внутри страны. В начале 1960-х годов Амман стал норма-

¹⁷ Editorial Note // FRUS. 1955–1957. Vol. XIII. Near East: Jordan–Yemen. Doc. 101. Available at: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v13/d101> (accessed: 10.10.2018).

¹⁸ См. подробнее: [Румянцев, 2010].

лизировать отношения с арабскими государствами. Например, Иордания участвовала в сессии Лиги арабских государств (1963).

До середины 1960-х годов между Израилем и Иорданией не было крупных столкновений. Однако израильские военные действия против палестинских *федайнов*, проникавших в Израиль преимущественно из Иордании и Ливана и совершавших террористические акты против евреев, подрывали позиции короля. Во время инцидента в Саму (1967) израильтяне, стремясь обезвредить ячейку ФАТХ (Движение за национальное освобождение Палестины), убили и серьезно ранили иорданских военных и местных жителей. Как писал бывший старший сотрудник военной разведки, профессор Университета имени Давида Бен-Гуриона в Негеве Моше Шемеш, это способствовало резкой переоценке Хусейном отношений с еврейским государством [Shemesh, 2002: 164]. Реакция в США на израильский рейд также была крайне негативной. В меморандуме президенту Л. Джонсону советник президента по национальной безопасности в 1966–1969 гг. У. Ростоу писал, что Израиль своими действиями сильно навредил американским интересам: «Они подрывают позиции Хусейна. Мы потратили 500 млн долл., чтобы поддержать его в качестве стабилизирующего фактора на самой длинной границе Израиля»¹⁹. Вашингтон был обеспокоен тем, что сложившаяся ситуация снижала уровень поддержки короля, которого в связи с израильскими налетами обвиняли в бездействии. Сам же король, по свидетельству профессора М. Шемеша, уверился в высокой вероятности нападения Израиля на Иорданию и односторонней (без учета его желаний) оккупации Западного берега реки Иордан [Shemesh, 2002: 164]. В сложившейся ситуации Хусейн должен был выбрать меньшее из двух зол.

Последующее сближение Хусейна и Насера серьезно осложнило взаимоотношения Иордании с США и Израилем²⁰. Однако еще

¹⁹ Memorandum From the President's Special Assistant (Rostow) to President Johnson Washington, November 15, 1966. Subject Israel-Jordan Clash at Today's Lunch // FRUS. 1964–1968. Vol. XVIII. Arab-Israeli Dispute, 1964–1967. Doc. 333. Available at: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v18/d333> (accessed: 08.11.2018).

²⁰ Администрация Д. Эйзенхауэра совершала попытки сблизить Амман и Каир, в том числе для того, чтобы вывести Египет из сферы влияния СССР, однако сами американско-египетские отношения на десятилетия были бесповоротно испорчены. См.: Brands H.W., Jr. What Eisenhower and Dulles saw in Nasser: Personalities and interests in U.S.-Egyptian relations. 1986 // Middle East Policy Council. Available at: <https://www.mepc.org/what-eisenhower-and-dulles-saw-nasser-personalities-and-interests-us-egyptian-relations> (accessed: 01.11.2018).

до этого, став частью Объединенного арабского командования (созданной по предложению Египта организации из 13 стран — членов Лиги арабских государств), Иордания искала возможности модернизировать свои военные силы. Администрация США сначала предоставляла Королевству необходимое вооружение (руководствуясь логикой «иорданцы купят самолеты у России, если не получат их от нас»²¹), но критика со стороны Израиля и произраильских лоббистов на Капитолийском холме внесла коррективы в американские поставки. Президент США Линдон Джонсон (1963–1969) в разговоре с Абрахамом Фейнбергом, известным произраильским активистом и бизнесменом, откровенно заявил: «Единственная причина, по которой я помогаю Иордании, — это Израиль. <...> Если Израиль видит в ней врага <...>, тогда мы просто потратили впустую 600 млн долл. [на военную помощь Иордании. — Л.Х.]»²². Первое сокращение американской помощи последовало после того, как Королевство в 1967 г., почти за месяц до Шестидневной войны, неожиданно заключило с Египтом соглашение об обороне²³. Как пишет американский историк Д. Литтл, решение Хусейна застало врасплох администрацию Л. Джонсона, дипломатов Государственного департамента и даже специалистов ЦРУ, активно сотрудничавших с иорданцами [Little, 1995: 536]. Директор Бюро по делам Ближнего Востока Государственного департамента США (1963–1966) и посол США в Иордании (1967–1970) Х.М. Саймс описал реакцию в Вашингтоне следующим образом: «После войны 1967 г. было чувство, что Хусейн лично и Иордания подвели США. Хусейн побежал в Каир <...>. Безрассудное поведение»²⁴.

²¹ Summary Notes of the 544th Meeting of the National Security Council. Washington. 01.02.1965 // FRUS. 1964–1968. Vol. XVIII. Arab-Israeli Dispute. 1964–1967. Doc. 130.

²² Johnson R.D. Lyndon Johnson and Israel: The secret Presidential recordings. 2008. P. 26 // Tel Aviv University. The S. Daniel Abraham Center for International and Regional Studies. Available at: https://www.tau.ac.il/humanities/abraham/publications/johnson_israel.pdf (accessed: 01.11.2018).

²³ BBC. 1967: Egypt and Jordan unite against Israel // BBC. Available at: http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/may/30/newsid_2493000/2493177.stm (accessed: 11.11.2018).

²⁴ The Association for Diplomatic Studies and Training. Foreign Affairs Oral History Project. Ambassador Harrison M. Symmes. Interviewed by: Charles Stuart Kennedy Initial interview date: February 25, 1989 // The Association for Diplomatic Studies and Training Official Site. P. 54. Available at: <https://www.adst.org/OH%20TOCs/Symmes,%20Harrison%20M%20.toc.pdf> (accessed: 11.11.2018).

Результатами войны 1967 г. для Иордании стали потеря территории Западного берега реки Иордан и Восточного Иерусалима²⁵, а также новая волна палестинских беженцев (около 400 тысяч человек). Кроме того, Королевство лишилось 1/3 сельскохозяйственных угодий, 1/5 предприятий легкой промышленности и туристических достопримечательностей²⁶. Главными донорами страны в этот период стали государства Персидского залива, в особенности Саудовская Аравия, которая ежегодно предоставляла Амману помощь на сумму около 42 млн долл.²⁷ В это турбулентное для страны время и на фоне возросшей угрозы судьбе монархии правительство Иордании предприняло определенные шаги по ужесточению контроля над политической жизнью. Было введено военное положение. С 1963 до 1989 г. были запрещены политические партии (ранее все кандидаты шли на выборы как независимые, а «Братья-мусульмане» были зарегистрированы как благотворительная организация, и король Хусейн использовал их для сдерживания роста влияния светских левых националистических партий [Демченко, 2011]). После Шестидневной войны была введена цензура, и любую газету, критиковавшую власть, могли закрыть. С 1967 по 1989 г. не проводились всеобщие выборы в парламент Королевства.

США вновь стали оказывать внешнюю помощь в крупных объемах Хашимитскому Королевству лишь после того, как король Хусейн, опасаясь создания в Иордании «государства в государстве», а также стремясь «установить закон и порядок» в стране, изгнал со своей территории боевые отряды Организации освобождения Палестины (ООП). Этот шаг стал важнейшей проверкой дееспособности власти и воли короля. Как пишет профессор кафедры востоковедения МГИМО (У) МИД России А.В. Крылов, с 1970 г. «палестинцы рассматривались традиционным руководством Иордании в качестве дестабилизирующего фактора» [Крылов, 2013: 114].

Практически сразу после войны 1967 г. Израиль и Иордания восстановили контакты и попытались договориться о будущем Западного берега реки Иордан, но тщетно. Израильтяне оказали

²⁵ Король Абдалла I и его внук Хусейн, происходящие из династии Хашимитов, потомков пророка Мухамеда, считали себя защитниками мусульманских святынь в Иерусалиме, и его утрата негативно отразилась на имидже иорданской монархии.

²⁶ Comptroller General of the United States. Summary of United States assistance to Jordan. August 8, 1973. P. 10 // U.S. Government Accountability Office. Available at: <https://www.gao.gov/assets/210/203297.pdf> (accessed: 10.10.2018).

²⁷ Ibidem.

прямую помощь королю в сентябре 1970 г.: тогда город Ирбид, большинство населения которого составляли палестинцы, объявил об отделении от Иордании; сирийские войска перешли границу и поддержали повстанцев. После обсуждения своих действий с Вашингтоном израильские ВВС помогли иорданской армии восстановить контроль над территорией страны и изгнать сирийцев [Shlaim, 2009: 333; Pedatzur, 2008: 313–314]. Отношения Иордании с Израилем на этом фоне несколько окрепли. В 1973 г. король Хусейн, несмотря на давление со стороны иорданских военных, отказался от открытия третьего фронта во время Войны Судного дня, отправив в Сирию лишь символическое число воинских подразделений.

В этот период начала меняться роль Иордании как реципиента американской помощи. В отчете Конгрессу о внешней помощи США Иордании в период с 1957 по 1972 г. видно, что с 1971 г. вновь был увеличен объем безвозмездных и возмездных военных субсидий Амману, чтобы Королевство смогло выстоять перед лицом «внутренней и внешней агрессии»²⁸. Начиная с 1971 г. Иордания занимала третье место среди ближневосточных реципиентов американской военной и экономической помощи, уступая лишь Израилю и Египту, получавшим огромные суммы в качестве поощрения за соблюдение Кэмп-Дэвидских договоренностей²⁹. Помимо предоставления помощи по официальным каналам согласно данным, приведенным в 1977 г. американским журналистом Бобом Вудвордом в газете «The Washington Post», в течение 20 лет ЦРУ переводило деньги напрямую королю Хусейну (в 1976 г., например, сумма таких переводов составляла 750 тыс. долл.), пока президент Дж. Картер не положил конец этой практике³⁰.

Вашингтон неоднократно пытался использовать оказание внешней помощи как инструмент давления на Иорданию. Так, в конце 1970-х годов администрация Дж. Картера резко сократила финансирование в ответ на отказ Аммана участвовать в мирном процессе. В 1980 г. на поддержку бюджета Королевства

²⁸ Ibid. P. 40.

²⁹ Sharp J.M. U.S. Foreign Assistance to the Middle East: Historical Background, Recent Trends, and the FY2011 Request. Congressional Research Service Report for Congress. RL32260. 15.06.2010. P. 25. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/mideast/RL32260.pdf> (accessed: 21.10.2018).

³⁰ Woodward B. CIA paid millions to Jordan's King Hussein // The Washington Post. 18.02.1977. Available at: <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP99-00498R000100050113-4.pdf> (accessed: 24.10.2018).

было выделено лишь 20 млн долл. [Madfai, 2010: 80]. Кроме того, Белый дом сначала отклонил запрос иорданского правительства о предоставлении истребителей F-16, а после и вовсе стал угрожать прекратить военные поставки. В условиях временного ослабления связей с США король Хусейн вынужден был обращаться за поддержкой к другим акторам, даже к главному оппоненту США — СССР. В 1981 г., уже после прихода к власти республиканской администрации Р. Рейгана, Иордания запросила у Советского Союза вооружение на сумму 1,3 млрд долл., что было крайне негативно воспринято в Вашингтоне, однако не привело к разрыву связей с Амманом³¹. Через год Белый дом согласовал поставки истребителей F-16 и зенитного ракетного комплекса средней дальности «Hawk» в Иорданию, что в свою очередь вызвало неприятие у израильского политического и военного истеблишмента³². С 1985 г. США вновь стали крупнейшим донором Иордании, предоставив ей более 353 млн долл. (169 млн долл. в качестве военной помощи и 184 млн долл. в качестве экономической) [Zimmermann, 2017: 135]. Это стало очередным подтверждением того, что в годы «холодной войны», приближавшейся тем временем к своему завершению, преобладала логика «игры с нулевой суммой». Однако в историю Хашимитского Королевства рубеж конца 1980-х — начала 1990-х годов вошел в качестве переломного еще и по другим причинам, никак не связанным с развитием глобального политико-идеологического противостояния.

* * *

В 1989 г. в Иордании начались протесты и демонстрации, вызванные недовольством иорданского общества резким повышением цен, в основном на топливо, алкоголь и сигареты³³. Протесты сначала охватили Маан, традиционно лояльный властям город, и вскоре распространились по стране. Повышение цен было

³¹ Jordan's Soviet Option. An Intelligent Assessment. NESA 88-10071. November 1988 // Central Intelligence Agency. Declassified in Part — Sanitized Copy Approved for Release. 17.10.2012. Available at: <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP89S01450R000600620001-3.pdf> (accessed: 02.11.2018).

³² Сохранение военного превосходства над другими региональными акторами было всегда одной из основных целей еврейского государства. См.: Gwertzman B. U.S said to favor sale of F-16 jets the Jordanians // The New York Times. 27.02.1982. Available at: <https://www.nytimes.com/1982/02/27/world/us-said-to-favor-sale-of-f-16-jets-to-the-jordanians.html> (accessed: 17.10.2018).

³³ Cowell A. Jordan's revolt is against austerity // The New York Times. 21.04.1989. Available at: <https://www.nytimes.com/1989/04/21/world/jordan-s-revolt-is-against-austerity.html> (accessed: 21.10.2018).

проведено в соответствии с договоренностями правительства с Международным валютным фондом (МВФ), одним из крупнейших многосторонних доноров Королевства. План МВФ был обусловлен тем, что Иордания была не в состоянии обслуживать свой внешний долг, на тот момент в два раза превосходивший ее ВВП. Еще одной причиной, по которой люди тогда вышли на улицы с протестами, было недовольство премьер-министром Зайлом ар-Рифаи (1985–1989), обвиняемым в коррупции. Иорданское общество требовало перемен в политической сфере.

Нельзя не добавить, что на ситуацию в Королевстве повлияла и Первая палестинская интифада («палок и камней») против Израиля. В 1988 г. король Хусейн отказался от притязаний на Западный берег реки Иордан, заявив: «Мы уважаем желание ООП, единственного законного представителя палестинского народа, отделиться от нас и создать независимое Палестинское государство. <...> Иордания не Палестина»³⁴.

Как бы то ни было, в ответ на протесты 1989 г. по инициативе короля были проведены масштабные либеральные политические реформы, которые привели к созданию демократических институтов, снятию запрета на деятельность политических партий, введению свободы слова, разрешению деятельности неправительственных организаций (НПО). Благодаря этим мерам Иордания стала считаться одной из самых демократических стран региона, достигнув в 1992 г. рекордных для арабских государств показателей в рейтинге Freedom House (3 по критерию «политические права» и 3 по критерию «гражданские свободы»)³⁵.

Однако в скором времени ситуация вокруг Хашимитского Королевства вновь изменилась. В 1990 г., после агрессии Ирака в отношении Кувейта, король Хусейн отказался присоединиться к коалиции стран, выступивших против режима Саддама Хусейна, среди которых были США и монархии Персидского залива [Terrill, 1985]. В Иордании в тот момент наблюдался высокий уровень поддержки иракского лидера³⁶, особенно среди палестинцев, считавших его «освободителем». Восточные иорданцы и палестинцы из разных политических кругов устраивали демон-

³⁴ Kifner J. Hussein surrenders claims on West Bank to the P.L.O.; U.S. peace plan in jeopardy; internal tensions // The New York Times. 01.09.1988. Available at: <https://www.nytimes.com/1988/08/01/world/hussein-surrenders-claims-west-bank-plo-us-peace-plan-jeopardy-internal-tensions.html> (accessed: 22.10.2018).

³⁵ См.: [Hamid, Freer, 2011].

³⁶ Еще во время ирано-иракской войны 1980–1988 гг. Иордания оказывала помощь Багдаду.

страции в поддержку президента Ирака и вторжения иракских войск в Кувейт³⁷. Занятая Иорданией во время первой войны в Заливе позиция сказалась на взаимоотношениях с главными донорами Королевства — США и Саудовской Аравией. Произошло сокращение помощи, которое сопровождалось и отказом в субсидировании поставок нефти из Саудовской Аравии и Кувейта³⁸. Вдобавок около 300 тысяч палестинцев после изгнания из стран Персидского залива, в основном из Кувейта, прибыли обратно в Иорданию, переживавшую последствия экономического кризиса 1989 г., что еще больше осложнило ситуацию в Хашимитском Королевстве [Van Hear, 1995].

На этом фоне происходили изменения на политической сцене страны: стали усиливаться позиции иорданских «Братьев-мусульман», которые ранее были «лояльной оппозицией» королю. Призывы исламистов к борьбе с коррупцией в правительстве и безработицей были услышаны иорданскими гражданами. На выборах в нижнюю палату парламента в 1989 г. они получили 22 места (из 80), а в 1991 г. их представители впервые заняли некоторые посты в правительстве (например, министров образования, здравоохранения и др.)³⁹. В 1992 г. «Братья-мусульмане» создали партию Фронт исламского действия (ФИД), вставшую через некоторое время в оппозицию правящему режиму (при этом среди исламистов произошло разделение на радикальных и умеренных и сменились лидеры⁴⁰).

Власти не могли не реагировать на все происходившее. Так, в 1993 г. в ответ на результаты выборов 1989 г., приведших к усилению позиций исламистов, были приняты поправки к Закону о выборах, закреплявшие принцип «один человек — один голос» (раньше можно было голосовать за несколько человек одновременно в зависимости от количества мандатов в избирательном округе) [Anderson, 1997: 59]. Изменения в правилах голосования

³⁷ Reed S. Jordan and the Gulf Crisis // Foreign Affairs. 1990. Vol. 69. No. 5. P. 21–35. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/iraq/1990-12-01/jordan-and-gulf-crisis> (accessed: 07.10.2018).

³⁸ Ibrahim Y.M. Still reeling from Gulf War, Jordanians harden attitudes // The New York Times. 14.06.1992. Available at: <https://www.nytimes.com/1992/06/14/world/still-reeling-from-gulf-war-jordanians-harden-attitudes.html> (accessed: 07.10.2018).

³⁹ Brinkley J. Jordanian King names Palestinian Prime Minister // The New York Times. 19.06.1992. Available at: <https://www.nytimes.com/1991/06/19/world/jordanian-king-names-palestinian-prime-minister.html> (accessed: 09.10.2018).

⁴⁰ Gharaiben I. Rifts in the Jordanian Muslim Brotherhood // Carnegie Endowment for International Peace. 11.08.2008. Available at: <https://carnegieendowment.org/sada/20496> (accessed: 09.11.2018).

привели к тому, что некоторым политическим силам, например исламистам и представителям левых партий, стало тяжелее конкурировать с трайбалистами, в большинстве своем лояльными королю [Hamid, Freer, 2011: 3].

Однако это несколько не помешало новому потеплению в американо-иорданских отношениях. Сначала король решил дистанцироваться от режима С. Хусейна, но решающую роль сыграли вовлечение Иордании в мирный процесс и историческое подписание мирного договора королем Хусейном и израильским премьер-министром Ицхаком Рабином в долине Арава в 1994 г. Это одновременно привело к заметному возрастанию роли Иордании в ближневосточных планах Вашингтона. Белый дом возобновил помощь Иордании, и двусторонние отношения начали заметно укрепляться. США вновь стали крупнейшим донором Иордании. В год подписания мирного договора между Израилем и Иорданией администрация У. Клинтона обратилась с просьбой к Конгрессу простить Амману задолженность в размере более 700 млн долл., что составляло на тот момент около 10% внешнего долга Хашимитского Королевства, и члены Конгресса выделили субсидии, эквивалентные списанию всей суммы⁴¹. Подобный шаг был важен для Иордании еще и потому, что мог побудить других международных доноров простить долги Королевству, а также создать благоприятный климат для иностранных инвесторов. В 1996 г. Иордании был присвоен статус «основного союзника США вне НАТО» (major non-NATO ally) и одновременно с этим открыт доступ к приоритетному получению определенных видов вооружения и кредитов на их закупку, к участию в совместных с США военных учениях и т.п.⁴² Стремясь «укрепить экономику, поддержать стабильность и способствовать нормализации отношений Иордании с Израилем»⁴³, США уже к 1996 г. предоставили экономическую и военную помощь стране на сумму примерно

⁴¹ Sharp J.M. U.S. Foreign Assistance to the Middle East: Historical Background, Recent Trends, and the FY2011 Request. Congressional Research Service Report for Congress. RL32260. 15.06.2010. P. 25. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/mideast/RL32260.pdf> (accessed: 21.10.2018).

⁴² Sharp J.M. Jordan: Background and U.S. Relations. Congressional Research Service Report for Congress. RL33546. P. 13. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/mideast/RL33546.pdf> (accessed: 21.10.2018).

⁴³ Prados A.B. Jordan: U.S. Relations and Bilateral Issues. CRS Issue Brief for Congress. Updated 22.03.2005. P. CRS-9. Available at: <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a476191.pdf> (accessed: 06.10.2018).

237 млн долл.⁴⁴ Через год за вклад в продвижение мирного урегулирования палестино-израильского конфликта (меморандум Уай Ривер (1998)) Вашингтон вновь поощрил Иорданию, выделив ей дополнительные 300 млн долл.⁴⁵

В то же время заключение мира с еврейским государством вызвало негодование у части иорданской общественности, не включенной в обсуждение этого вопроса⁴⁶. Основными оппонентами правительства закономерно выступили иорданские «Братья-мусульмане», среди которых усиливали присутствие палестинцы. Появились и другие исламистские радикальные партии и группировки, не поддерживавшие решения короля. В 1997 г. ФИД, не добившись изменения условий политической борьбы, стал лидирующей силой [Демченко, 2011], бойкотировавшей выборы, а позже исламисты начали укреплять свой авторитет и в профессиональных ассоциациях, где выиграли конкуренцию за высокие посты у лояльных королю лиц⁴⁷. В целях сдерживания влияния исламистов процесс демократизации в Иордании был заморожен. Однако, как справедливо заключили сотрудник Университета Мальты А. Хаки и ее коллеги, в 1990-х годах доноры не были прямо заинтересованы в демократизации Хашимитского Королевства [Khakee et al., 2009: 10], и его привлекательность как реципиента помощи определялась исключительно внешнеполитическими шагами короля Хусейна. Смерть монарха в 1999 г.

⁴⁴ Ibid. P. CRS-15.

⁴⁵ Prados A.B. Jordan: U.S. Relations and Bilateral Issues. CRS Issue Brief for Congress. Updated 22.03.2005. P. CRS-10. Available at: https://www.everycrsreport.com/files/20031014_IB93085_244bacda8cd502e3b4ed063ae82495e28cedcb68.pdf (accessed: 07.10.2018).

⁴⁶ В тот период ряд трагических событий омрачили подписание мирного договора между сторонами. Например, в 1997 г. иорданский полицейский открыл стрельбу по израильским школьницам, убив семерых из них («резня на Острове свободы»). Королевская семья принесла свои извинения, выплатила компенсации, король присутствовал во время шивы (период траура после похорон в иудаизме) в Израиле. Его действия были осуждены иорданскими исламистами. В 2017 г. преступник вышел из тюрьмы, и некоторые оппозиционные группы в Иордании чувствовали его как героя за убийства, совершенные им 20 лет назад. Представитель Фронта исламского действия Д. Тахбуб в интервью «Deutsche Welle» подтвердила, что он действительно является героем для многих иорданцев, так как «отплатил израильтянам за издевательства <...> они враги». См.: Jordanian MP Tahboub: 'We see Israel as an enemy' // DW English. 20.07.2017. 14:35–17:00. Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=IStI8ZK6L9s> (accessed: 07.10.2018).

⁴⁷ Ryan C. Jordan's Islamic Action Front presses for role in governing // Carnegie Endowment for International Peace. 19.08.2018. Available at: <https://carnegieendowment.org/sada/20919> (accessed: 19.11.2018).

и переход трона к его сыну Абдалле II (1999—н.в.) породили у населения надежду на улучшение внутренней обстановки в Королевстве, однако в итоге события в Иордании и вокруг нее стали развиваться по схожей логике.

* * *

Абдалла II, получивший образование в Великобритании и США, первоначально предстал как дальновидный реформатор, горящий искренним желанием изменить ситуацию в государстве. Главный редактор журнала «The Atlantic» Дж. Голдберг встречался с Абдаллой II в 1999 г. и поразился его уверенности в «разрешимости многочисленных вызовов, стоявших перед страной»⁴⁸. В первом письме премьер-министру Абдуррауфу ар-Равабде король писал о необходимости достичь национального единства, продвигать демократию, укрепить судебную систему, повысить эффективность государственного управления и т.п.⁴⁹

В действительности внимание короля было больше сфокусировано на улучшении экономического положения страны и создании рыночной и конкурентоспособной экономики. Его известные инициативы «Иордания прежде всего» (2002) и «Мы все иорданцы» (2005), а также «Национальная повестка дня на период 2006—2015 гг.»⁵⁰ содержали элементы политических реформ, в том числе, например, и избирательного законодательства, но так и не были реализованы. По рекомендациям правительства и разведслужб король, ссылаясь на «региональные угрозы», в первую очередь на рост терроризма, распустил парламент. Новые выборы прошли лишь в июне 2003 г. За это время было принято 211 временных законов, что, по мнению министра иностранных дел Муарван Муашер (2002—2004), стало в лучшем случае свидетельством неверного толкования Конституции, которая разрешает издавать законы без парламента только

⁴⁸ Goldberg J. The modern king in the Arab Spring // The Atlantic. April 2013. Available at: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2013/04/monarch-in-the-middle/309270/> (accessed: 18.10.2018).

⁴⁹ Abdullah II ibn Al Hussein. To Abdul Raouf Rawabdeh. 04.03.1999. Translated from Arabic // Official Site of His Majesty King Abdullah II ibn Al Hussein. King of the Hashemite Kingdom of Jordan. Available at: <https://kingabdullah.jo/en/letters/abdul-raouf-rawabdeh> (accessed: 18.10.2018).

⁵⁰ National Agenda. The Jordan we strive on. 2006—2015 // Social Protection. International Labour Organization (ILO). Available at: https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.do?jsessionid=Wh5AM1gmUh3kH_TCdjQ8m6UctEZey8LU2zLB11CCjvHFlmfabOzI!1076238256?id=32488 (accessed: 18.10.2018).

в случае их чрезвычайной важности⁵¹. Были и другие примеры отхода от либерально-демократических стандартов. Так, в 2008 г. иорданский парламент принял закон, наделявший Министерство социального развития широкими полномочиями в отношении регулирования деятельности НПО и ограничивший их способность получать финансирование из-за рубежа⁵².

Во внешней политике Амман сделал ставку на развитие стратегического партнерства с Вашингтоном. Король Абдалла II оказал содействие американскому «крестовому походу» против терроризма, что предопределило новый рост объемов американских субсидий Королевству. Амман поддержал и афганскую кампанию 2001 г., и операцию «Свобода Ираку», но еще до того Соединенные Штаты предоставили Иордании три противоракетных комплекса «Patriot», а в 2003 г. страна получила от США экономическую помощь в размере 250 млн долл. (дополнительное финансирование — 700 млн долл.) и военную помощь — 198 млн долл. (дополнительное финансирование — 406 млн долл.)⁵³. Дополнительное финансирование было предоставлено для того, чтобы Королевство легче пережило неминуемую дестабилизацию обстановки в Ираке и потерю важного торгово-экономического партнера и поставщика нефти вследствие готовившегося вторжения и укрепило свою безопасность. Как пишет американский профессор и дипломат Скотт Лазенски, помощь сама по себе не была причиной благожелательного отношения Иордании к свержению режима С. Хусейна, но она стала мощным заявлением США в поддержку короля и ярким проявлением намерений Вашингтона содействовать обеспечению стабильности и благополучия Иордании⁵⁴. В итоге в начале 2000-х годов Иордания стала одним из крупнейших реципиентов американской помощи

⁵¹ Muasher M. A decade of struggling reform efforts in Jordan. The resilience of the rentier system // The Carnegie Papers. May 2011. Available at: https://carnegieendowment.org/files/jordan_reform.pdf (accessed: 18.10.2018).

⁵² См.: Sharp J.M. Jordan: Background and U.S. Relations. Congressional Research Service Report for Congress. RL33546. P. 8. Available at: https://www.everycrsreport.com/files/20101014_RL33546_8be5dce5824e35e072b0921740100f6443bafd16.pdf (accessed: 18.10.2018).

⁵³ Prados A.B. Jordan: U.S. Relations and Bilateral Issues. CRS Issue Brief for Congress. Updated 22.03.2005. P. CRS-11. Available at: https://www.everycrsreport.com/files/20060426_IB93085_a67d36d487a31875f8c5c1247f6025fc93ce03b1.pdf (accessed: 07.10.2018).

⁵⁴ Lasensky S. Jordan and Iraq, between cooperation and crisis. United States Institute of Peace Special Report No. 178. December 2006 // United States Institute of Peace. Available at: https://www.files.ethz.ch/isn/39267/2006_december_sr178.pdf (accessed: 19.10.2018).

среди стран региона. По данным Дж. Шарпа, аналитика Исследовательской службы Конгресса США, объемы финансирования в период с 2001 по 2010 г. выросли почти вчетверо — с 228 до 818 млн долл.⁵⁵

Сближению с Амманом способствовал и тот факт, что иорданская армия была одной из самых подготовленных на Ближнем Востоке⁵⁶ и активно участвовала в реализации совместных проектов по борьбе с терроризмом с США и/или странами Европейского союза (ЕС). В 2004 г., например, стало известно, что Иордания подготовила около 35 тысяч иракских военных и полицейских в Аммане⁵⁷. Иорданцы обучали иракских солдат и на территории самого Ирака, что, как отметил Дж. Шарп, «помогло США укрепить связи с суннитскими племенами и политиками для облегчения процесса перемирия»⁵⁸. США были заинтересованы в вовлечении мусульманской страны в процесс стабилизации Ирака и Афганистана, чтобы отвести обвинения в ведении «войны против ислама». В 2010 г. генеральный секретарь НАТО А.Ф. Расмуссен, находясь в Аммане, заявил, что Иордания осуществляет тренировку афганской армии⁵⁹. Кроме того, с 2006 г. иорданские имамы и мусульманские лидеры про-

⁵⁵ Sharp J.M. Jordan: Background and U.S. Relations. Congressional Research Service Report for Congress. RL33546. Updated 02.02.2011. Available at: <http://www.hsdl.org/?view&doc=138168&coll=limited> (accessed: 19.10.2018).

⁵⁶ В 2006 г. 71-й батальон специального назначения Вооруженных сил Королевства Иордания (Специальное подразделение II), занимающийся контртеррористическими операциями, захватил Зиада аль-Карбули (он был казнен в 2015 г.), чьи показания впоследствии помогли найти и уничтожить Абу Мусаб аз-Заркави, международного террориста и одного из создателей «Аль-Каиды в Ираке». Главное разведывательное управление (ГРУ) Иордания представляет собой одно из самых развитых и компетентных разведывательных спецслужб, уступаая в регионе лишь израильскому МОССАД. ГРУ Иордания активно сотрудничало с ЦРУ, многие представители иорданской разведки были подготовлены американцами. См.: Lang H., Wechsler W., Awadallah A. The future of U.S.-Jordanian counterterrorism cooperation. 30.11.2017 // Center for American Progress. Available at: <https://www.americanprogress.org/issues/security/reports/2017/11/30/443272/future-u-s-jordanian-counterterrorism-cooperation/> (accessed: 03.09.2018).

⁵⁷ Agence France-Presse. Iraqi police to train in Jordan // Al Jazeera. 19.11.2003. Available at: <https://www.aljazeera.com/archive/2003/11/20084913350820140.html> (accessed: 03.11.2018)

⁵⁸ Sharp J.M. Jordan: Background and U.S. Relations. Congressional Research Service Report for Congress. RL33546. Updated 03.10.2012.

⁵⁹ Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the NATO-Jordan Public Diplomacy Conference 'NATO, the Mediterranean, and the Broader Middle East region'. Amman, Jordan. 07.03.2010 // NATO. Available at: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_62049.htm?selectedLocale=en (accessed: 03.11.2018).

водили работу с афганскими военнослужащими и гражданскими лицами, продвигая идеи религиозной терпимости и обеспечения мира в целях противодействия влиянию Талибана⁶⁰. В обеих странах — и в Афганистане, и в Ираке — Иордания открыла два военных госпиталя, где работали иорданские врачи⁶¹.

Помимо реальной поддержки, которую Иордания оказывала американским усилиям в войне с терроризмом, фактором, работавшим на сближение Вашингтона и Аммана, была позиция Хашимитского Королевства в палестино-израильском конфликте. Абдалла II, придя к власти, стал проводить по отношению к ХАМАС политику, отличавшуюся от позиции его отца, который использовал движение для сдерживания лидера ООП Ясира Арафата. В конце 1999 г. представительства ХАМАС в стране были закрыты, некоторые его члены задержаны, а четыре лидера депортированы в Катар⁶². В начале 2000-х годов иорданское руководство стало поддерживать умеренные палестинские силы на Западном берегу реки Иордан и продвигать мирный процесс. В частности, Иордания активно содействовала выдвинутой Саудовской Аравией в 2002 г. и принятой Лигой арабских государств «Арабской мирной инициативе», которую, впрочем, израильская сторона конфликта всерьез рассматривать не стала.

В США по-прежнему высоко ценили, что Хашимитское Королевство продолжает придерживаться заключенных с Израилем договоренностей. Иордания получала дивиденды от мира с еврейским государством, однако неурегулированные палестино-израильские противоречия угрожали стабильности Королевства. С одной стороны, палестинцы сталкивались с дискриминацией и неравенством в Иордании — это приводило к эскалации напряженности в отношениях с правительством. С другой стороны, как отмечает профессор кафедры востоковедения МГИМО А.В. Крылов, любое обострение в палестино-израильском конфликте провоцировало выступления и демонстрации палестинского населения Королевства [Крылов, 2013: 119]. Начавшаяся на

⁶⁰ Moeller J.A. (Sgt.) Jordanian Engagement Team Imams share with Afghans. 18.06.2013 // The US Army. Available at: https://www.army.mil/article/105791/jordanian_engagement_team_imams_share_with_afghans (accessed: 03.11.2018).

⁶¹ Almanac Hashemite Kingdom of Jordan // Worldwide Military Medicine. Available at: <https://military-medicine.com/almanac/69-jordan-hashemite-kingdom-of.html> (accessed: 03.09.2018).

⁶² Orme W.A. Jr. Jordan Frees Four Jailed Hamas Leaders and Expels Them // The New York Times. 22.11.1999. Available at: <https://www.nytimes.com/1999/11/22/world/jordan-frees-four-jailed-hamas-leaders-and-expels-them.html> (accessed: 03.09.2018).

рубеже тысячелетий интифада аль-Аксы (2000–2005) затронула Иорданию — в стране начались массовые антиизраильские демонстрации. Очередная волна палестино-израильского противостояния предоставила иорданским критикам мирного договора с еврейским государством новый повод для осуждения короля⁶³. Попытки США, а также арабских государств урегулировать противоречия между Израилем и Палестинской национальной автономией (ПНА) оказались безрезультатны. В 2004 г., когда Израиль решил реализовать план одностороннего размежевания (уход из сектора Газа), в Иордании начались волнения из-за риска нового наплыва палестинцев в страну. По сообщениям СМИ, израильский премьер-министр Ариэль Шарон в личном разговоре с королем Абдаллой II заверил его в том, что еврейское государство сделает все что угодно для обеспечения целостности Иордании⁶⁴. Король в свою очередь верил, что именно США являются силой, способной урегулировать палестино-израильский конфликт, и многократно повторял, что Вашингтон играет центральную роль в продвижении мирного процесса и «прогресс невозможен без американского лидерства»⁶⁵.

Администрация Дж. Буша-мл., провозгласившая демократизацию основной целью региональной политики, не могла обойти вниманием то, что происходило в Королевстве. В 2004 г. на пресс-конференции в Белом доме лидер США заявил свою поддержку королю Иордании и его соратникам, ориентированным на проведение реформ⁶⁶. Абдалла II, выступавший после американского президента, подтвердил, что Иордания сохраняет приверженность политическим и экономическим преобразованиям и уже начала реализовывать план, включавший расширение политических свобод, либерализацию экономики, проведение

⁶³ В 2001 г. были арестованы члены организации «Комитет против нормализации» (Anti-Normalization Committee), распространявшей список иорданских бизнесменов и фирм, которые вели дела с израильтянами. См.: Greenwood S. Jordan, the Al-Aqsa Intifada and America's 'War on Terror'. Fall 2013 // Middle East Policy Council. Available at: <https://mepc.org/journal/jordan-al-aqsa-intifada-and-american-war-terror> (accessed: 04.11.2018).

⁶⁴ Bennet J. Israelis say Jordan's King visited Sharon // The New York Times. 19.03.2004. Available at: <https://www.nytimes.com/2004/03/19/international/middleeast/israelis-say-jordans-king-visited-sharon.html> (accessed: 04.11.2018).

⁶⁵ King of Jordan Address. 07.03.2007 // C-SPAN. Available at: <https://www.c-span.org/video/?196963-1/king-jordan-address> (accessed: 25.09.2018).

⁶⁶ President Bush, Jordanian King Discuss Iraq, Middle East. 06.05.2004 // The White House. Available at: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2004/05/20040506-9.html> (accessed: 25.09.2018).

судебной реформы и т.д. Однако из-за дальнейших событий в стране демократическое обновление вновь было отложено.

В 2005 г. группировка «Аль-Каида в Ираке» совершила крупный теракт в Аммане, в котором погибли 60 человек и более 100 получили ранения. Это трагическое событие вошло в историю как «иорданское 11 сентября». Власти Королевства инициировали принятие Закона о предотвращении терроризма, который был раскритикован правозащитными организациями⁶⁷. Согласно закону подозреваемого в прямой или косвенной поддержке экстремизма могли задержать на 30 дней без предъявления обвинения и предоставления адвоката. В докладе Amnesty International было указано, что закон повысил вероятность ложного обвинения невиновных людей, которые, например, могли не подозревать, что отправляют деньги не в благотворительные организации, а террористам⁶⁸. Специальный докладчик ООН по вопросу о пытках Манфред Новак в документе, подготовленном после посещения Иордании в 2006 г., представил доказательства широкого использования в Королевстве практики пыток, подчеркнув отсутствие в стране как понимания серьезности проблемы, так и страха понести наказание за жестокое обращение с людьми⁶⁹. Государственный департамент США, ежегодно выпускающий доклад о состоянии прав человека в мире, указывал на масштабные нарушения в Иордании, в том числе на использование пыток и преследование оппозиции. По свидетельству сотрудников научно-исследовательского центра FRIDE (Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior) А. Эчагве и Х. Мичу, иорданские власти стали использовать «образ хрупкой стабильности и угрозы исламистских завоеваний перед лицом либерализации, чтобы остановить любые импульсы к проведению политических реформ и обеспечить приток международной помощи»⁷⁰.

⁶⁷ См.: [Jarrah, 2009].

⁶⁸ Amnesty International public statement. Jordan's anti-terrorism law opens door to new human rights violations. 07.11.2006 // Amnesty International. Available at: <http://www.amnestyusa.org/document.php?lang=e&id=ENGMDE160122006> (accessed: 04.09.2018).

⁶⁹ Implementation of General Assembly Resolution 60/251 of 15 March 2006 entitled 'Human Rights Council'. Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Manfred Nowak. 05.01.2007. Available at: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/101/07/PDF/G0710107.pdf?OpenElement> (accessed: 10.08.2018).

⁷⁰ Echagüe A., Michou H. Assessing democracy assistance: Jordan // Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior. May 2011. Available at: https://www.files.ethz.ch/isn/130758/Assessing_Democracy_Assistance_Jordan.pdf (accessed: 04.10.2018).

Террористические атаки на иорданской земле вновь сделали вопрос безопасности Иордании приоритетным для внешних акторов. Гипотетически согласно американскому законодательству применение пыток или нарушение прав человека могло бы стать реальным основанием для блокирования помощи Хашимитскому Королевству [Бартенев, 2018: 126–129]. Однако администрация Дж. Буша-мл., и сама не стеснявшаяся применять особо жесткие методы дознания в рамках «глобальной войны с терроризмом», предпочитала не замечать эту проблему⁷¹.

Благодаря тому что Амман выступал важным региональным союзником Вашингтона в борьбе с террором, США проявляли лояльность по отношению к Королевству в вопросе проведения внутренней либерализации. На официальном уровне в Белом доме высоко ценили успехи Иордании в этом направлении. Уже в 2006 г. Корпорация вызовов тысячелетия (Millennium Challenge Corporation), новое независимое агентство оказания помощи, учрежденное Конгрессом в 2004 г., приняла решение выделить Королевству 25 млн долл., что вызвало всплеск возмущения со стороны организации Freedom House, призывавшей не предоставлять поддержку странам, которые имеют низкие показатели в области обеспечения политических прав и гражданских свобод⁷². Тем не менее в Стратегии национальной безопасности США 2006 г. было прописано, что одним из примеров успеха в распространении свободы, демократии и прав человека в мире с 2002 г. стал как раз прогресс Иордании в деле обеспечения открытости политического процесса⁷³.

Основной американской структурой, которая реализовывала программы по продвижению демократии в Иордании, было Агентство США по международному развитию (АМР); при этом почти 45% средств, выделяемых по статье «Фонды экономической помощи», предоставлялось в виде прямых денежных переводов

⁷¹The U.S. State Department. Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor. 2008 Country Reports on Human Rights Practices Report. 25.02.2009 // The U.S. State Department. Available at: <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2008/nea/119118.htm> (accessed: 10.08.2018).

⁷²Sharp J.M. U.S. Foreign Assistance to the Middle East: Historical Background, Recent Trends, and the FY2011 Request. Congressional Research Service Report for Congress. RL32260. 15.06.2010. P. 19. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/mideast/RL32260.pdf> (accessed: 04.10.2018).

⁷³The National Security Strategy of the United States of America. March 2006 // The U.S. State Department. P. 2. Available at: <https://www.state.gov/documents/organization/64884.pdf> (accessed: 14.10.2018).

в бюджет Королевства⁷⁴. Проекты АМР включали такие направления, как оказание поддержки судебной реформы, укрепление законодательной власти, обеспечение свободы СМИ, продвижение гендерного равенства, содействие политическим партиям и свободным выборам и др.

Согласно запущенной агентством программой «Ворота в будущее» на период 2004–2009 гг. одной из основных задач, стоявших перед Иорданией, было провозглашено улучшение качества государственного управления⁷⁵. Как было отмечено в подготовленной АМР Стратегии взаимодействия с Иорданией на период 2004–2009 гг., несмотря на стремление короля проводить реформы, некоторые ключевые институты и компоненты гражданского общества были отодвинуты на задний план; особо было указано на слабое освещение СМИ политической ситуации в стране, а также на низкий уровень развития гражданского общества и нежелание публично критиковать королевскую семью.

Техническая помощь Министерству юстиции Иордании была предоставлена через программу «Верховенство закона (MASAQ)» (бюджет — 15 млн долл.)⁷⁶. В 2005–2010 гг. в Иордании на средства АМР США функционировал Центр международного развития (ЦМР) Городского университета Нью-Йорка, который реализовывал Программу укрепления законодательной власти (Legislative Strengthening Program in Jordan)⁷⁷, сфокусированную, в частности, на создании Бюджетного управления парламента: В 2009 г. вышла в свет публикация сотрудников ЦМР с оценками результатов создания подобных структур, в том числе в Иордании. В докладе было отмечено, что структуры, ответственные за контроль над исполнением бюджета, находятся в зачаточном состоянии [Straussman, Renoni, 2009: 9]. По мнению эксперта

⁷⁴ Sharp J.M. Specialist in Middle Eastern Affairs. U.S. Foreign Assistance to the Middle East: Historical Background, Recent Trends, and the FY2011 Request. Congressional Research Service Report for Congress. RL32260. 15.06.2010. P. 13. Available at: <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a470005.pdf> (accessed: 11.11.2018).

⁷⁵ United States Agency for International Development. USAID/Jordan Strategy 2004–2009. Gateway to the Future. October 2003. Revised December 2003. P. 11 // USAID. Available at: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDABZ632.pdf (accessed: 18.11.2018).

⁷⁶ Peters A.M. Jordan: Just what exactly are we promoting? // Foreign Policy. 12.10.2012. Available at: <https://foreignpolicy.com/2010/10/12/jordan-just-what-exactly-are-we-promoting/> (accessed: 28.10.2018).

⁷⁷ Center for International Development. Legislative Strengthening Program in Jordan (2005–2010) // Center for International Development, Rockefeller College University at Albany State University of New York. Available at: http://www.cid.suny.edu/our_work/legislative_strengthening/our_work_projects_Legislative_strengthening23.shtml (accessed: 28.10.2018).

Института мировой политики Джулии Лэнг Гордон, особенно негативно сказывался на реализации подобных проектов частый роспуск иорданского парламента⁷⁸.

При Дж. Буше-мл. была запущена также Инициатива ближневосточного партнерства (The Middle East Partnership Initiative, MEPI), которую курировали Государственный департамент США и лично дочь вице-президента Р. Чейни Элизабет. Целью программы были провозглашены продвижение политических, экономических и образовательных реформ, а также расширение прав и возможностей женщин. Бюджет составил примерно 40 млн долл., и около 50 ее проектов реализовывались в Иордании. В основном речь шла о выделении точечных грантов для НПО, профессиональных ассоциаций и т.п. Инициатива близко сотрудничала с АМР. Около 1 млн долл. на различные проекты в Иордании по развитию гражданского общества, профсоюзов было реализовано через Национальный фонд за демократию (The National Endowment for Democracy, NED), созданный по решению Конгресса США еще в 1980-х годах⁷⁹. Некоторые представители ФИД, в особенности женщины, могли участвовать в организованных на американские деньги семинарах, однако на тот момент Вашингтон, по мнению сотрудника Университета Мальты А. Хаки и ее коллег, не предпринимал каких-либо попыток привлечь исламистов или как-то с ними конструктивно взаимодействовать [Khakee et al., 2009: 13].

Отношения с иорданскими исламистами у США складывались хуже, чем, например, с марокканскими, по ряду причин. Некоторые представители ФИД открыто поддерживали террористов, в частности Абу Мусаба аз-Заркави, за что нередко преследовались иорданскими властями. В ФИД огромную роль играли палестинцы, и с 2002 г. в структурах Фронта усилились позиции лиц, симпатизировавших ХАМАС, которое в США считали террористической организацией⁸⁰. После победы сторонников

⁷⁸ Gordon J.L. U.S. democracy promotion in the Middle East: More and less than meets the eye // Bard College, Bard Digital Commons. 2017. P. 57. Available at: https://digitalcommons.bard.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1074&context=senproj_s2017 (accessed: 26.10.2018).

⁷⁹ Echagüe A., Michou H. Assessing democracy assistance: Jordan. May 2011 // Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior. Available at: https://www.files.ethz.ch/isn/130758/Assessing_Democracy_Assistance_Jordan.pdf (accessed: 04.10.2018).

⁸⁰ Король часто выступал за всеобщее равенство, тем не менее палестинцы, составляющие большинство в стране, не обладали теми же правами и привилегиями, что и восточные иорданцы. В политическом истеблишменте Иордании

движения на выборах в Палестине в 2006 г. представитель ФИД заявил, что их «партия достаточно зрелая, чтобы взять на себя ответственность правительства»⁸¹. Иорданские власти вскоре провели аресты лидеров ФИД, а в 2007 г. исламисты потерпели крах на выборах (6 мест против 17 в 2003 г.), в ходе которых, по некоторым данным, имели место серьезные фальсификации⁸². Кроме того, Иордания усилила поддержку ФАТХ. В частности, в 2008 г. были реализованы программы тренировок для палестинцев, впоследствии ставших частью Палестинских сил безопасности⁸³; их создание активно поддерживал Вашингтон [Хлебникова, 2018].

В 2008 г. Абдалла II, выступая в Принстонском университете, уверенно заявлял, что исламисты ставят под угрозу не только его реформы, но и стабильность в регионе. Американский профессор А. Джамаль, присутствовавшая во время его речи, позже написала, что король позиционировал себя в качестве лидера, выступающего за мир и стабильность, верного союзника США и пытался убедить слушателей в том, будто любая альтернатива ему намного хуже [Jamal, 2012: 84]. Белый дом во главе с Дж. Бушем-мл. поддерживал позицию короля в вопросе сдерживания исламистов, среди которых часто были распространены не только антиизраильские, но и антиамериканские настроения. Однако именно демократизация способствовала приходу экстремистов к власти в некоторых странах региона, и это поставило перед

политические реформы, связанные с расширением представительства палестинцев в государственной власти, связывали с мирным процессом. Например, Бассем Авадалла, руководитель администрации короля Абдаллы II, подтвердил, что как только «палестинская проблема» будет решена, откроются возможности для проведения целого ряда политических реформ. Другой иорданский политик Наваф Тал подчеркнул, что правительство говорило о реформах еще в 1990-х годах, однако мирный процесс провалился и, по его словам, публичного обсуждения реформ не будет до тех пор, пока мирные переговоры не продвигнутся вперед. См.: U.S. Ambassador to Jordan David Hale, Confidential Memo on the Debate in Jordan Concerning the Palestinian Right of Return. Amman, February 5, 2008 // WikiLeaks. Available at: https://wikileaks.org/plusd/cables/08AMMAN391_a.html (accessed: 08.11.2018).

⁸¹ Susser A. Jordan: Preserving domestic order in a setting of regional turmoil. Brandeis University. Middle East Brief No. 27. August 2008. P. 4. Available at: <https://www.brandeis.edu/crown/publications/meb/MEB27.pdf> (accessed: 12.11.2018).

⁸² Ryan C.R. What to expect from Jordan's elections // Foreign Policy. 18.01.2013. Available at: <https://foreignpolicy.com/2013/01/18/what-to-expect-from-jordans-elections/> (accessed: 13.10.2018).

⁸³ Reuters. 500 Palestinian security force members head to Jordan for U.S.-funded training // Haaretz. 18.09.2008. Available at: <https://www.haaretz.com/1.5033899> (accessed: 04.10.2018).

США вопрос о пересмотре своей стратегии взаимодействия с ФИД в Иордании.

В последний год правления администрации Дж. Буша-мл. США и Иордания подписали Меморандум о взаимопонимании, увеличивший объемы американской помощи. В следующие 5 лет американское правительство обязалось предоставлять Амману ежегодно 360 млн долл. по статье «Фонды экономической поддержки» и 300 млн долл. по статье «Военная помощь зарубежным странам»⁸⁴, что означало увеличение объемов финансирования на 50%. По свидетельству сотрудника Исследовательской службы Конгресса Дж. Шарпа, заключение Меморандума стало «свидетельством укрепления отношений между США и Иорданией»⁸⁵. Подписанный за полтора месяца до очередных президентских выборов в Соединенных Штатах, данный документ гарантировал, что поддержка иорданских властей в крупных объемах будет сохранена независимо от результатов предвыборной гонки, которые, как известно, зафиксировали приход к власти в Белом доме демократов во главе с Б. Обамой.

Вновь избранный президент во время своей предвыборной кампании обещал крупные перемены, особенно во внешней политике: вывод войск из Ирака и Афганистана, закрытие военной тюрьмы в Гуантанамо, пересмотр отношений США с мусульманским миром, налаживание американо-российских отношений⁸⁶. Если предыдущий глава Белого дома использовал преимущественно военные инструменты для достижения своих внешнеполитических целей, то новый президент США, стремясь восстановить американское лидерство в мире, делал ставку на диалог и дипломатию⁸⁷. При этом он не собирался отходить от идеи продвижения демократии в мире. Не менее любопытно и то, что Б. Обама, будучи

⁸⁴ U.S. Department of State. Office of the Spokesman. The United States and the Hashemite Kingdom of Jordan Sign Memorandum of Understanding on Assistance. 22.09.2008 // U.S. Department of State Archive. Available at: <https://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2008/sept/110116.htm> (accessed: 12.11.2018).

⁸⁵ Sharp J.M. Jordan: Background and U.S. Relations. Congressional Research Service Report for Congress. RL33546. Updated 03.05.2012. P. 9. Available at: https://www.everycrsreport.com/files/20120503_RL33546_9ff39608dabf31b1eea8fce41c24951a4cdd0f5e.pdf (accessed: 11.11.2018).

⁸⁶ Obama B. Renewing American leadership // Foreign Affairs. July/August 2007. Available at: <http://www.foreignaffairs.com/articles/62636/barack-obama/renewing-american-leadership> (accessed: 17.10.2018).

⁸⁷ Осенью 2002 г. сенатор Б. Обама выступил против иракской войны, назвав ее «бессмысленной» (dumb) и «опрометчивой» (rash). См.: The Transcript: Obama's Speech Against the Iraq War // National Public Radio. 20.01.2010. Available at: <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=99591469> (accessed: 12.10.2018).

кандидатом на пост президента США, посетил и Амман в июне 2008 г., где выразил свое восхищение королем Абдаллой II как примером выдержки и символом модернизации⁸⁸.

Став президентом, Б. Обама изложил основы новой американской политики на Ближнем и Среднем Востоке в своей речи, произнесенной в Каире 4 июня 2009 г., подчеркнув, что США «не ведут и никогда не будут вести войну с исламом»⁸⁹, и провозгласив «наступление новой эры» во взаимоотношениях с арабо-мусульманским миром. Во время своего выступления президент согласился с наличием противоречий из-за продвижения демократии и отметил, что «ни одна система правления не может быть навязана другим государством». На этом фоне посольство США начало восстанавливать связи с иорданскими «Братьями-мусульманами» и ФИД, что стало ярким примером отхода от политики администрации Дж. Буша-мл.⁹⁰ Вместе с тем согласно письму посла в Иордании Роберта С. Бикрофта американское посольство укрепляло связи с иорданскими религиозными НПО и продвигало гендерное равенство и защиту прав женщин в обществе (в особенности от «убийств чести»)⁹¹.

В Белом доме считали, что проведение реформ послужит экономическим преобразованиям и будет содействовать обеспечению безопасности и стабильности Королевства⁹². Однако на деле поводов для оптимизма было не так много. Социально-политические реформы, обещанные королем, так и не были завершены. Более того, в 2009 г. был распущен парламент, который вновь собрался лишь в 2010 г., и в нем оказались не представлены оппозиционные силы. Как свидетельствуют доступные сегодня (благодаря Wikileaks) документы, в действительности американская администрация осознавала, что иорданские вла-

⁸⁸ Obama's Speech in Amman, Jordan // The New York Times. 22.07.2008. Available at: <https://www.nytimes.com/2008/07/22/us/politics/22text-obama.html> (accessed: 24.10.2018).

⁸⁹ Obama B. President Obama's Speech in Cairo: A New Beginning. 04.06.2009 // The White House. Available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/issues/foreign-policy/presidents-speech-cairo-a-new-beginning> (accessed: 24.10.2018).

⁹⁰ Jordan: Political Engagement Furthers Cairo Speech Goals (3 of 4). 18.11.2009 // WikiLeaks. Available at: https://wikileaks.org/plusd/cables/09AMMAN2516_a.html (accessed: 12.10.2018).

⁹¹ Ibidem.

⁹² The White House Office of the Press Secretary. Remarks by President Obama and His Majesty King Abdullah II of Jordan After Bilateral Meeting. 17.05.2011 // The White House. Available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/05/17/remarks-president-obama-and-his-majesty-king-abdullah-ii-jordan-after-bi> (accessed: 14.10.2018).

сти не идут по пути либерализации. По словам американского посла Р. Бикрофта, король большую часть времени выполнял церемониальные функции, встречаясь с лидерами племен или иностранными гостями, но почти не занимался реформами страны: «...иорданские политики пристально смотрят на него и ждут постановления о новых реформах, но они “не получают практически ничего”». Имидж Абдаллы II как прогрессивного реформатора часто не совпадает с тем, что происходит в реальности», — писал посол⁹³. В конечном счете к началу 2010-х годов в Иордании, как пишут эксперты Института Брукинга Ш. Хамид и К. Фриир, существовали «одна из самых слабых партийных систем в регионе и один из самых непредставительных парламентов» [Hamid, Freer, 2011: 1].

Не могла не вызывать обеспокоенности в Белом доме динамика отношений между Иорданией и Израилем, которые в тот период переживали не самые лучшие времена. «Холодный мир» между двумя государствами был омрачен инцидентом с турецким судном «Мави Мармара», пытавшимся прорвать блокаду сектора Газа в мае 2010 г. Иордания осудила израильские действия в нейтральных водах, в результате которых погибли турецкие граждане, назвав это преступлением и прямым нарушением международного права (часть активистов были освобождены и депортированы в Амман)⁹⁴. В то же время Израиль, по мнению короля, препятствовал попыткам Иордании развить ядерный потенциал, о чем Абдалла II заявил в интервью американскому изданию «The Wall Street Journal» и пожелал израильтянам «заниматься своими делами»⁹⁵. Несмотря на ухудшение отношений, почти через месяц после инцидента, в мае 2010 г., премьер-министр Б. Нетаньяху приехал к иорданскому королю с просьбой поддержать идею США о проведении встречи между израильтянами и палестинцами. И уже осенью 2010 г. Абдалла II вместе с президентом Египта Х. Мубараком содействовал старту первых прямых переговоров между Израилем и ПНА, инициированных

⁹³ As Jordan's Government Fades, Reform Hangs in the Balance. 18.11.2009 // Wikileaks. Available at: https://search.wikileaks.org/plusd/cables/09AMMAN2253_a.html (accessed: 14.10.2018).

⁹⁴ King urges int'l probe into flotilla killings. Amman. 01.06.2010 // Official site Majesty King Abdullah II ibn al Hussein. King of the Hashemite Kingdom of Jordan. Available at: <https://kingabdullah.jo/en/news/king-instructs-govt-secure-transfer-injured-israeli-naval-attack> (accessed: 14.10.2018).

⁹⁵ Melman Y. Abdullah: Israel keeping Jordan from developing peaceful nuclear program // Haaretz. 15.06.2010. Available at: <https://www.haaretz.com/1.5134487> (accessed: 14.10.2018).

администрацией Б. Обамы⁹⁶. Это стало свидетельством того, что напряженность в отношениях королевской элиты и израильского политического истеблишмента была преодолена.

Учитывая происходившие события, вряд ли стоит удивляться тому, что в первые два года пребывания у власти команда Б. Обамы так и не внесла серьезные изменения в политику США на иорданском направлении и в целом продолжала линию республиканцев, направленную на укрепление военного сотрудничества с Иорданией. С 2009 по 2011 г. на эти цели было выделено в общей сложности примерно 1,284 млрд долл.⁹⁷ В 2010 г. Королевству был продан американский переносной противотанковый ракетный комплекс «Javelin»⁹⁸. Масштабное наращивание военной помощи (по сравнению с объемами, зафиксированными в Меморандуме 2008 г.) вполне однозначно указывало на то, что при администрации Б. Обамы Белый дом, как и в предыдущие периоды, главным образом волновала не столько внутренняя, сколько внешняя политика Иорданского Хашимитского Королевства. Американская администрация была заинтересована в ее предсказуемости, которую в свою очередь обеспечивало сохранение внутреннего status quo; Вашингтон был готов поддерживать его, в сущности, не обращая особого внимания на темпы проведения реформ.

* * *

Известный американский эксперт по Иордании К. Райан не так давно сформулировал тезис о том, что исследовать внутреннюю ситуацию в Хашимитском Королевстве отдельно от его внешней политики сегодня просто невозможно⁹⁹, поскольку происходящее вне границ иорданского государства напрямую влияет на его стабильность, а экономическая слабость в свою

⁹⁶ Remarks by PM Netanyahu before working dinner with President Obama, President Abbas, President Mubarak and King Abdullah. 01.09.2010 // Israel Ministry of Foreign Affairs. Available at: https://mfa.gov.il/MFA/PressRoom/2010/Pages/Remarks_PM_Netanyahu_before_working_dinner_1-Sep-2010.aspx (accessed: 14.10.2018).

⁹⁷ Foreign Military Financing. Middle East. 2009–2012 // Security Assistance Monitor. Available at: <http://www.securityassistance.org/data/country/military/Foreign%20Military%20Financing/2009/2012/all/Middle%20East/> (accessed: 14.10.2018).

⁹⁸ Sharp J. Jordan: Background and U.S. Relations. Congressional Research Service Report for Congress. RL33546. Updated 21.11.2011. P. 15. Available at: https://www.everycrsreport.com/files/20111121_RL33546_b1c0f5ec149011adefa727a39c52bc751bfd7e18.pdf (accessed: 14.10.2018).

⁹⁹ Jordan: Regime survival and politics beyond the state. Chatham House. 26.06.2018. Curtis Ryan speech. Minutes: 27:15 // Youtube. Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=9SNNx1kpSAA> (accessed: 19.11.2018).

очередь обуславливает его уязвимость перед лицом внешних угроз безопасности. Проведенный нами анализ показывает, что эта закономерность в полной мере проявлялась и ранее, определяя в том числе логику развития отношений между США и Иорданией, истоки которых восходят к концу 1940-х годов и которые вот уже почти на протяжении четверти века выступают одним из факторов, влияющих на стратегическую обстановку в регионе Ближнего Востока.

В эпоху биполярного противостояния интересы США и Иордании преимущественно совпадали, хотя внутренние факторы, в том числе угроза дестабилизации обстановки в стране, порой толкали короля на весьма неоднозначные, с точки зрения Вашингтона, шаги, такие как подписание договора об обороне с Египтом в 1967 г. или покупка советского вооружения в 1980-е годы. В связи с высокой заинтересованностью в выживании монархического режима в Иордании США еще при Д. Эйзенхауэре стали закрепляться в роли важного экономического и военного донора Аммана. В конце 1970-х годов администрация Дж. Картера использовала внешнюю помощь в качестве инструмента давления на Королевство с целью заставить короля Хусейна примкнуть к арабо-израильскому мирному урегулированию, продвигаемому Белым домом, но тщетно. Добиться этого удалось уже в совершенно иных геополитических условиях 1990-х годов, когда в обмен на подписание мирного договора с Израилем Вашингтон сначала простил долги Иордании, а вскоре существенно увеличил масштабы экономических и военных субсидий Королевству, невзирая на свертывание наметившейся после протестов в 1989 г. тенденции к либерализации политической и экономической жизни в стране.

Роль одного из крупнейших реципиентов американской помощи Иордания сохранила и при преемнике Хусейна — короле Абдалле II, с именем которого многие связывали надежды на демократизацию Хашимитского Королевства. Весомую роль в американо-иорданском взаимодействии по-прежнему, как и в эпоху «холодной войны», играли фактор Израиля и конструктивная позиция Аммана в отношении мирного процесса. Однако добавились и новые соображения, обусловленные логикой «глобальной войны с терроризмом», в которой Иордания выступила одним из ключевых партнеров США, поддержав словом и делом американские кампании как в Афганистане, так и в Ираке.

Как следствие, хотя США в этот период активно продвигали демократизацию на Ближнем Востоке, Вашингтон не оказывал

сильного давления на короля Абдаллу II, не заставляя последнего реализовывать свои обещания о проведении политических и социальных реформ. В условиях усиления угрозы исламского терроризма в самом Хашимитском Королевстве США игнорировали такие негативные стороны политической жизни в Иордании, как долгое отсутствие выборов в парламент, частая смена премьер-министров, подавление оппозиции, отсутствие равенства и свобод для разных групп населения и использование пыток. Нестабильная ситуация в регионе, риск перехода власти к исламистам, которые выступали против мира с Израилем, а также устойчиво проамериканский курс Королевства способствовали приоритизации императивов безопасности и стабильности над императивами демократизации, что наблюдалось как при Дж. Буша-мл., так и при Б. Обаме, несмотря на существенные различия в идеологических установках двух президентов.

Внешняя помощь, основным поставщиком которой выступали Соединенные Штаты, поддерживала авторитарную власть в стране, замедлявшую реформы, а в какой-то момент полностью отказавшуюся от демократизации. По меткому замечанию А. Хаки и ее коллег, «либерализация проводилась только в той степени, в какой это было необходимо для привлечения и удержания потоков иностранной помощи» [Khakee et al., 2009: 10]. В этом, как полагают отдельные эксперты, и состоит парадокс Иордании: демократические реформы проводятся авторитарным лидером, который согласно Конституции страны «обладает иммунитетом от любой ответственности и обязанности».

В отсутствие давления извне внутренние политические и экономические проблемы Иордании оставались неурегулированными, что превращало ее в одно из «хрупких» государств региона. В этой связи представляется вполне закономерным, что начавшееся в Магрибе «Арабское пробуждение» затронуло и Хашимитское Королевство, став с конца 1980-х годов наиболее серьезным вызовом для правящего монархического режима. То, как король Абдалла II смог стабилизировать обстановку и какую роль в этом сыграла поддержка со стороны Вашингтона, — отдельная тема, которая является предметом самостоятельного исследования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Аганин А.Р., Соловьева З.А. Современная Иордания. М.: Институт изучения Израиля и Ближнего Востока, 2003.

2. Аль-Макалех (Дубовикова) М. Иордания: небезопасная безопасность // Российский совет по международным делам. 10.10.2018. Доступ: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/iordaniya-nebezopasnaya-bezopasnost/> (дата обращения: 15.10.2018).
3. Бартечев В.И. Блокирование помощи как элемент внешнеполитического инструментария США: de jure и de facto // Вестник МГИМО-Университета. 2018. № 6. С. 110–140.
4. Гулынская Е.В. Роль Великобритании в становлении иорданской государственности: держава-колонизатор или долгосрочный союзник? // Вестник РГГУ. Серия «Политология. Социально-коммуникативные науки». 2014. № 1 (123). С. 172–180.
5. Демченко А.В. Иордания // Ближний Восток, Арабское пробуждение и Россия: что дальше? / Отв. ред. В.В. Наумкин, В.В. Попов, В.А. Кузнецов; ИВ РАН; факультет мировой политики и ИСАА МГУ им. М.В. Ломоносова. М.: ИВ РАН, 2012. С. 321–337. Доступ: <https://book.ivran.ru/f/middleeastarabspringrussia-2013.pdf> (дата обращения: 12.12.2018).
6. Демченко А.В. Иордания // Россия и мусульманский мир. 2014. № 9. С. 144–167.
7. Демченко А.В. Иордания между реформами и стабильностью // Перспективы. 11.04.2011. Доступ: http://www.perspektivy.info/oykumena/vostok/iordaniya_mezhdu_reformami_i_stabilnostju_2011-04-01.htm (дата обращения: 19.11.2018).
8. Крылов А.В. Особенности демократических реформ в Иордании с учетом фактора численного преобладания палестинской части населения над коренными жителями страны // Вестник МГИМО-Университета. 2013. № 2. С. 113–120.
9. Румянцев В.П. Иордания в ближневосточной политике США и Великобритании в 1957–1958 гг. // Вестник Томского государственного университета. 2010. № 332. С. 87–93.
10. Румянцев В.П. Разработка правящими кругами США и Великобритании политики на Арабском Востоке в 1958–1960 гг. // Вестник Томского государственного университета. 2008. № 315. С. 104–109.
11. Хлебникова Л.Р. Политика США в отношении укрепления государственности на палестинских территориях (2001–2017 гг.) // США и Канада: экономика, политика, культура. 2018. № 7. С. 92–106.
12. Anderson B.A. The status of ‘democracy’ in Jordan // *Critical Middle Eastern Studies*. 1997. Vol. 6. No. 10. P. 606–620.
13. Vyman D. A High price: The triumphs and failures of Israeli counterterrorism. Oxford: Oxford University Press, 2011.
14. Glubb J.B. A soldier with Arabs. London: Hodder & Stoughton, 1957.
15. Haddad W.W., Hardy M.M. Jordan’s alliance with Israel and its effects on Jordanian-Arab relations // *Israel, the Hashemites and the Palestinians* / Ed. by E. Karsh, P.R. Kumaraswamy. London: Routledge, 2003. P. 31–48.
16. Hamid S., Freer C. How stable is Jordan? King Abdullah’s half-hearted reforms & the challenge of Arab Spring // *Brookings Doha Center*. November 2011. Available at: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/10_jordan_hamid_freer.pdf (accessed: 22.10.2018).
17. Hanania M.D. The impact of the Palestinian refugee crisis on the development of Amman, 1947–1958 // *British Journal of Middle Eastern Studies*. 2014. Vol. 41. No. 4. P. 461–482.

18. Jamal A.A. *Of empires and citizens: Pro-American democracy or no democracy at all?* Princeton: Princeton University Press, 2012.
19. Jarrah S. *Civil society and public freedom in Jordan: The path of democratic reform.* Working Paper. No. 3. July 2009 // The Saban Center for Middle East Policy. Brookings Institution. Available at: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/07_jordan_jarrah.pdf (accessed: 25.09.2018).
20. Khakee A., Khalaf M., Lutterbeck D. et al. *A long-lasting controversy: Western democracy promotion in Jordan* // Mediterranean Academy of Diplomatic Studies. Malta and Al Urdun Al Jadid Research Center (UJRC). Amman, 27.05.2009.
21. Little D. *His finest hour? Eisenhower, Lebanon, and the 1958 Middle East crisis* // *Diplomatic History*. 1996. Vol. 20. No. 1. P. 27–54.
22. Little D. *A puppet in search of a puppeteer? The United States, King Hussein, and Jordan, 1953–1970* // *The International History Review*. 1995. Vol. 17. No. 3. C. 512–544.
23. Louis R.W. *Harold Macmillan and the Middle East crisis of 1958* // The British Academy, 1997. Available at: <https://www.thebritishacademy.ac.uk/sites/default/files/94p207.pdf> (accessed: 14.06.2015).
24. Madfai M.R. *Jordan, the United States, and the Middle East peace process, 1974–1991.* Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
25. Monroe E., *Britain's moment in the Middle East, 1914–1956.* London: Chatto and Windus, 1963.
26. Pedatzur R. *The rescue of King Hussein's regime* // *Civil Wars*. 2008. Vol. 10. No. 3. P. 294–318.
27. Ryan C.R. *Identity politics, reform, and protest in Jordan* // *Studies in Ethnicity and Nationalism*. 2011. Vol. 11. No. 3. P. 564–578.
28. Ryan C.R. *Jordan and the Arab Uprisings. Regime survival and politics beyond the state.* New York: Columbia University Press, 2018.
29. Ryan C.R. *Jordan in transition: From Hussein to Abdullah.* Boulder: Lynne Rienner, 2002.
30. Sayigh Y. *Escalation or containment? Egypt and the Palestine Liberation Army, 1964–1967* // *International Journal of Middle East Studies*. 1998. Vol. 30. No. 1. P. 97–116.
31. Schenker D. *Dancing with Saddam: The strategic tango of Jordanian-Iraqi relations.* Washington, D.C.: Lexington books, 2003.
32. Schenker D. *Twenty years of Israeli-Jordanian peace: A brief assessment* // The Washington Institute for Near East Policy. 23.10.2014. Available at: <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/twenty-years-of-israeli-jordanian-peace-a-brief-assessment> (accessed: 22.10.2018).
33. Shemesh M. *The IDF raid on Samu': The turning-point in Jordan's relations with Israel and the West Bank Palestinians* // *Israel Studies*. 2002. Vol. 7. No. 1. Foreign Relations. Available at: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v19/d12> (accessed: 22.10.2018).
34. Shlaim A. *Lion of Jordan: The life of King Hussein in war and peace.* New York: Vintage, 2009.
35. Shlaim A. *The politics of partition: King Abdullah, the Zionists, and Palestine, 1921–1951.* Oxford: Oxford University Press, 1998.
36. Straussman J.D., Renoni A. *Establishing a Parliamentary Budget Office as an element of good governance* // Center for International Development. Rocke-

feller College University at Albany State University of New York, 2009. Available at: <http://www.cid.suny.edu/capnotes1/Straussman-Renoni%20CAP%20Note.pdf> (accessed: 27.10.2018).

37. Tal L. Is Jordan doomed? // *The Foreign Affairs*. November/December 1993. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/jordan/1993-12-01/jordan-doomed> (accessed: 22.10.2018).

38. Terrill A.W. Saddam's closest ally: Jordan and the Gulf War // *Journal of South Asian and Middle Eastern Studies*. 1985. Vol. IX. No. 2. P. 43–54.

39. Van Hear N. The impact of the involuntary mass 'return' to Jordan in the wake of the Gulf crisis // *The International Migration Review*. 1995. Vol. 29. No. 2. P. 352–374.

40. Zimmermann A.M. US assistance, development, and hierarchy in the Middle East: Aid for allies. New York: Palgrave Macmillan US, 2017.

L.R. Khlebnikova

**THE UNITED STATES AND THE CHALLENGES
OF THE HASHEMITE KINGDOM OF JORDAN'S
INTERNAL STABILITY:
A HISTORICAL RETROSPECTIVE**

*Lomonosov Moscow State University
1 Leninskie Gory, Moscow, 119991*

The Hashemite Kingdom of Jordan has been playing an important role in the Middle Eastern subsystem being heavily affected by the events in the Israeli-Palestinian conflict zone, as well as wars in Iraq or Syria. External factors compound the Jordanian authorities' efforts to overcome the numerous internal economic, social and political challenges causing regular protests, sometimes of a quite considerable scale. At the same time Jordan is extremely dependent on external support. It has been receiving the bulk of aid from the United States that regards stability of Jordan as one of key interests in the region and often acted as a mediator between the State of Israel and the Hashemite Kingdom. This paper provides a detailed examination of the rationale behind the US aid to Jordan and the fluctuations in its volume and structure at different phases of the US-Jordanian relations with a focus on the period between two waves of protests — of 1989 and 2011. Special attention is paid to the 'Israeli factor' which would play a crucial role in the US-Jordanian relations. The paper's first section contains a brief overview of the history of the relations between the United States and the Hashemite Kingdom of Jordan during the Cold War. The second section focuses on the last decade of King Hussein's rule (1989–1999). The final section examines the policies of his son, Abdullah II — from his ascension to throne until the 'Jordanian Spring' of 2011. The conclusion is drawn that the United States was always aware of fragility of Jordanian statehood

built around the king. However, the importance of Jordan for addressing pivotal regional challenges (such as countering the spread of Nasser's Egypt and the Soviet Union's influence in the region, the Arab-Israeli conflict and — later — the Israel-Palestinian peace process or the War on Terror), forced the consecutive US administrations, regardless of their party affiliation, to turn a blind eye to the lack of real progress in the implementation of liberal reforms in the Hashemite Kingdom. Moreover, it was the steady flow of foreign assistance that allowed the Jordanian monarchy to halt promised reforms. Thus, it seems quite natural that the Arab Awakening of 2011 did affect Jordan creating the most serious political challenge to the royal family's rule since the late 1980s.

Keywords: Jordan, United States, Israel, Palestine Middle East, Arab-Israeli conflict, peace process, war on terror, foreign assistance, democratization, refugees.

About the author: *Luiza R. Khlebnikova* — PhD (History), Research Fellow, Deputy Director for International and Public Affairs at the Center for Security and Development Studies, School of World Politics, Lomonosov Moscow State University (e-mail: ikhlebnikova@fmp.msu.ru).

Acknowledgements: The research has been accomplished with a financial support from the Russian Foundation for Basic Research, project № 17-37-01018-OGN.

REFERENCES

1. Aganin A.R., Solov'eva Z.A. 2003. *Sovremennaya Iordaniya* [Contemporary Jordan]. Moscow, Institut izucheniya Izrailiya i Blizhnego Vostoka Publ. (In Russ.)
2. Al'-Makakhlekh (Dubovikova) M. 2018. Iordaniya: nebezopasnaya bezopasnost' [Jordan: Insecure security]. *Russian International Affairs Council*. Available at: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/iordaniya-nebezopasnaya-bezopasnost/> (accessed: 15.10.2018). (In Russ.)
3. Bartenev V.I. 2018. Blokirovaniye pomoshchi kak element vneshnepoliticheskogo instrumentariya SShA: de jure i de facto [Aid prohibition as a tool of the U.S. foreign policy: De jure and de facto]. *MGIMO Review of International Relations*, no. 6, pp. 110–140. (In Russ.)
4. Gulynskaya E.V. 2014. Rol' Velikobritanii v stanovlenii iordanskoj gosudarstvennosti: derzhava-kolonizator ili dolgosrochniy soyuznik? [The role of Great Britain in the formation of Jordanian statehood: Colonial power or long-term ally?]. *Vestnik RGGU. Series Political Science. Social-Communicative Sciences*, no. 1 (123), pp. 172–180. (In Russ.)
5. Demchenko A.V. 2012. Iordaniya [Jordan]. In Naumkin V.V., Popov V.V., Kuznetsov V.A. (eds.). *Blizhnii Vostok, Arabskoe probuzhdenie i Rossiya: chto dal'she?* [The Middle East, Arab awakening and Russia: What's next?]. Moscow, Institute for Oriental Studies, RAS, School of World Politics, Institute for Asian and African countries, Lomonosov Moscow State University, pp. 321–337. Available at: <https://book.ivran.ru/f/middleeastarabspringrussia-2013.pdf> (accessed: 12.12.2018). (In Russ.)

6. Demchenko A.V. 2014. Iordaniya [Jordan]. *Russia and the Islamic World*, no. 9, pp. 144–167. (In Russ.)
7. Demchenko A.V. 2011. Iordaniya mezhdu reformami i stabil'nost'yu [Jordan between Reforms and Stability]. *Perspectives*. Available at: http://www.perspektivy.info/oykumena/vostok/iordaniya_mezhdu_reformami_i_stabilnostju_2011-04-01.htm (accessed: 19.11.2018). (In Russ.)
8. Krylov A.V. 2013. Osobennosti demokraticeskikh reform v Iordanii s uchetom faktora chislennogo preobladaniya palestinskoj chasti naseleniya nad korennyimi zhitelyami strany [The main features of democratic reforms in Jordan with regard to the numerical predominance of Palestinians over the native population]. *MGIMO Review of International Relations*, no. 2, pp. 113–120. (In Russ.)
9. Rumyantsev V.P. 2010. Iordaniya v blizhevostochnoi politike SShA i Velikobritanii v 1957–1958 gg. [Jordan in the Middle Eastern policy of the United States and Great Britain in 1957–1958]. *Tomsk State University Journal*, no. 332, pp. 87–93. (In Russ.)
10. Rumyantsev V.P. 2008. Razrabotka pravyashchimi krugami SShA i Velikobritanii politiki na Arabskom Vostoke v 1958–1960 gg. [The working out of the policy of the United States and Great Britain in Arab East in 1958–1960]. *Tomsk State University Journal*, no. 315, pp. 104–109. (In Russ.)
11. Khlebnikova L.R. 2018. Politika SShA v otnoshenii ukrepleniya gosudarstvennosti na palestinskih territoriyakh (2001–2017 gg.) [The U.S. approach to Palestinian state-building (2001–2017)]. *USA & Canada: economics, politics, culture*, no. 7, pp. 92–106. (In Russ.)
12. Anderson B.A. 1997. The status of 'democracy' in Jordan. *Critical Middle Eastern Studies*, vol. 6, no. 10, pp. 606–620.
13. Byman D. 2011. *A high price: The triumphs and failures of Israeli counterterrorism*. Oxford, Oxford University Press.
14. Glubb J.B. 1957. *A soldier with Arabs*. London, Hodder & Stoughton.
15. Haddad W.W., Hardy M.M. 2003. Jordan's alliance with Israel and its effects on Jordanian-Arab relations. In Karsh E., Kumaraswamy P.R. (eds.). *Israel, the Hashemites and the Palestinians*. London, Routledge, pp. 31–48.
16. Hamid S., Freer C. 2011. *How stable is Jordan? King Abdullah's half hearted reforms & the challenge of Arab Spring*. Brookings Doha Center. Available at: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/10_jordan_hamid_freer.pdf (accessed: 22.10.2018).
17. Hanania M.D. 2014. The impact of the Palestinian Refugee Crisis on the development of Amman, 1947–1958. *British Journal of Middle Eastern Studies*, vol. 41, no. 4, pp. 461–482.
18. Jamal A.A. 2012. *Of empires and citizens: Pro-American democracy or no democracy at all?* Princeton, Princeton University Press.
19. Jarrah S. 2009. *Civil society and public freedom in Jordan: The path of democratic reform*. The Saban Center for Middle East Policy. Brookings Institution. Working paper, no. 3. Available at: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/07_jordan_jarrah.pdf (accessed: 25.09.2018).
20. Khakee A., Khalaf M., Lutterbeck D. et al. 2009. *A long-lasting controversy: Western democracy promotion in Jordan*. Mediterranean Academy of Diplomatic Studies, Malta and Al Urdun Al Jadid Research Center (UJRC). Amman.
21. Little D. 1996. His finest hour? Eisenhower, Lebanon, and the 1958 Middle East Crisis. *Diplomatic History*, vol. 20, no. 1, pp. 27–54.

22. Little D. 1995. A puppet in search of a puppeteer? The United States, King Hussein, and Jordan, 1953–1970. *The International History Review*, vol. 17, no. 3, pp. 512–544.
23. Louis R.W. 1997. *Harold Macmillan and the Middle East Crisis of 1958*. The British Academy. Available at: <https://www.thebritishacademy.ac.uk/sites/default/files/94p207.pdf> (accessed: 14.06.2015).
24. Madfai M.R. 2010. *Jordan, the United States, and the Middle East peace process, 1974–1991*. Cambridge, Cambridge University Press.
25. Monroe E. 1963. *Britain's moment in the Middle East, 1914–1956*. London, Chatto and Windus.
26. Pedatzur R. 2008. The rescue of King Hussein's regime. *Civil Wars*, vol. 10, no. 3, pp. 294–318.
27. Ryan C.R. 2011. Identity politics, reform, and protest in Jordan. *Studies in Ethnicity and Nationalism*, vol. 11, no. 3, pp. 564–578.
28. Ryan C.R. 2018. *Jordan and the Arab Uprisings. Regime survival and politics beyond the state*. New York, Columbia University Press.
29. Ryan C.R. 2002. *Jordan in transition: From Hussein to Abdullah*. Boulder, Lynne Rienner.
30. Sayigh Y. 1998. Escalation or containment? Egypt and the Palestine Liberation Army, 1964–1967. *International Journal of Middle East Studies*, vol. 30, no. 1, pp. 97–116.
31. Schenker D. 2003. *Dancing with Saddam: The strategic tango of Jordanian-Iraqi relations*. Washington, D.C., Lexington books.
32. Schenker D. 2014. *Twenty years of Israeli-Jordanian peace: A brief assessment*. The Washington Institute for Near East Policy. Available at: <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/twenty-years-of-israeli-jordanian-peace-a-brief-assessment> (accessed: 22.10.2018).
33. Shemesh M. 2002. The IDF Raid on Samu': The turning-point in Jordan's relations with Israel and the West Bank Palestinians. *Israel Studies*, vol. 7, no. 1. Foreign Relations, pp. 139–167.
34. Shlaim A. 2009. *Lion of Jordan: The life of King Hussein in war and peace*. New York, Vintage.
35. Shlaim A. 1998. *The politics of partition: King Abdullah, the Zionists, and Palestine, 1921–1951*. Oxford, Oxford University Press.
36. Straussman J.D., Renoni A. 2009. *Establishing a Parliamentary Budget Office as an element of good governance*. Center For International Development, Rockefeller College University at Albany State University of New York. Available at: <http://www.cid.suny.edu/capnotes1/Straussman-Renoni%20CAP%20Note.pdf> (accessed: 27.10.2018).
37. Tal L. 1993. Is Jordan doomed? *The Foreign Affairs*. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/jordan/1993-12-01/jordan-doomed> (accessed: 22.10.2018).
38. Terrill A.W. 1985. Saddam's closest ally: Jordan and the Gulf War. *Journal of South Asian and Middle Eastern Studies*, vol. IX, no. 2, pp. 43–54.
39. Van Hear N. 1995. The impact of the involuntary mass 'return' to Jordan in the wake of the Gulf crisis. *The International Migration Review*, vol. 29, no. 2, pp. 352–374.
40. Zimmermann A.M. 2017. *US assistance, development, and hierarchy in the Middle East: Aid for allies*. New York, Palgrave Macmillan US.