

А.В. Демченко*

ЛОГИКА РАЗВИТИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРЕОДОЛЕНИЯ КРИЗИСА БЕЖЕНЦЕВ В ИОРДАНИИ**

*Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
«Институт востоковедения Российской академии наук»
107031, Москва, ул. Рождественка, д. 12*

Одним из последствий конфликта в Сирии, придавших ему подлинно международное значение, стало невиданное обострение проблемы беженцев. Особенно широкое освещение в средствах массовой информации получил миграционный кризис, разразившийся в 2015 г. в странах Европейского союза. При этом теряется из виду тот факт, что основной поток беженцев из Сирии пришелся прежде всего на граничащие с ней государства, до предела обострив там социально-экономическую и политическую обстановку. В этом отношении особого внимания заслуживает Иорданское Хашимитское Королевство: по разным оценкам, оно приняло от 600 тыс. до более 1,3 млн беженцев. При этом позиция Иордании по данной проблеме в целом отличается ярко выраженной спецификой, которая обусловлена многосоставным характером населения страны и необходимостью поддержания сложного межобщинного баланса. Показано, как эти обстоятельства отразились на нормативно-правовой базе, регулирующей в Иордании вопросы миграции и предоставления убежища. В статье также подробно освещена эволюция подходов иорданского руководства к проблеме сирийских беженцев с 2011 г., когда в страну стали прибывать первые жертвы конфликта, по настоящее время. В частности, автор отмечает, что если в 2011–2013 гг. сирийцы могли въезжать в Иорданию практически беспрепятственно, то после стремительного увеличения числа беженцев в 2013–2014 гг. Амман резко ужесточил пограничный контроль. Однако достаточно быстро выяснилось, что одни лишь ограничительные меры не позволяют нормализовать социально-экономическую ситуацию в стране, способствуют криминализации мигрантов. В результате с 2016 г. Иордания начала проводить более гибкую политику в отношении беженцев, с одной стороны, по-прежнему не допуская роста их

* Демченко Александр Владимирович — кандидат исторических наук, ученый секретарь Института востоковедения РАН (e-mail: demchok@yandex.ru).

** Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда, проект № 17-18-01614 «Проблемы и перспективы международно-политической трансформации Ближнего Востока в условиях региональных и глобальных угроз».

численности на своей территории, а с другой — используя мигрантов для получения от США, ЕС и международных организаций дополнительного финансирования, которое не только помогает смягчить влияние сирийского кризиса, но и способствует развитию инфраструктуры и некоторых сфер экономики. В то же время автор заключает, что перспективы благополучного разрешения миграционного кризиса в Иордании остаются очень туманными: они всецело зависят от процесса урегулирования конфликта в САР, а в случае его провала хрупкий демографический и политический баланс в королевстве будет безвозвратно разрушен.

Ключевые слова: Иордания, Сирия, Россия, США, сирийский конфликт, беженцы, война с терроризмом, внешняя помощь.

Проблема миграции и беженцев на долгое время стала одной из важнейших в современной мировой повестке. В 2015 г. Европа пережила масштабный миграционный кризис — неконтролируемое перемещение миллионов людей преимущественно из ряда территорий арабского мира, сопредельных государств Тропической Африки, а также Афганистана и Пакистана. Как отмечает отечественный политолог В.С. Малахов, «складывается впечатление, что глобальные миграционные потоки текут в одном направлении, а именно — из регионов мирового Юга. Однако такая оптика не позволяет увидеть всей масштабности и сложности феномена глобальных миграций. В действительности не менее 40% мировых миграционных перемещений происходит между странами Юга». При рассмотрении процессов вынужденного переселения оказывается, что на государства Севера в настоящее время приходится лишь 14% соответствующих потоков [Малахов, 2016: 4].

Причинами массовой миграции как в направлении глобального Севера, так и в рамках глобального Юга являются гражданские войны и деятельность радикальных исламистов в Ливии, Сирии, Ираке, Афганистане и Пакистане, Сомали, Эритрее, Нигерии и других странах; неэффективность государственного управления; нарушения прав человека; преследования этнических и конфессиональных меньшинств. Указанные проблемы накладываются на другие трудности развивающихся стран: высокий уровень бедности, перенаселенность и недостаток природных ресурсов (например, воды), неблагоприятные климатические изменения.

Наибольший резонанс и масштаб проблеме беженцев придает конфликт в Сирии, которую с 2011 г., по данным ООН, покинули 5,6 млн человек, при том что речь идет только о за-

регистрированных переселенцах. По состоянию на май–июнь 2019 г. больше всего сирийских беженцев находилось в Турции (64,1%, или 3,6 млн человек), Ливане (16,6%, или 935,5 тыс.), Иордании (11,8%, или 664,3 тыс.), Ираке (4,5%, или 253 тыс.) и Египте (2,4% или 132,7 тыс.)¹. Еще 6,6 млн сирийцев являются внутренне перемещенными лицами². Таким образом, Сирия, которая в предыдущие десятилетия сама принимала палестинских, иракских, суданских и сомалийских беженцев, превратилась в основной источник миграции на Арабском Востоке.

Для Турции сирийские беженцы хотя и стали проблемой, особенно в приграничных районах, но все же не столь масштабной — из-за большой численности населения страны (83,4 млн человек) и возможности для сирийских и других мигрантов проследовать далее в ЕС. В небольших по населению Ливане (6,8 млн человек) и Иордании (10,1 млн) массовый приток сирийцев привел к многомерному кризису, обострив существующие системные социально-экономические и общественно-политические проблемы и создав угрозу трансграничного перелива конфликта. Ливан и Иордания обладают слабыми возможностями абсорбции беженцев. Обе страны, особенно Хашимитское Королевство, из-за специфики географического положения стали для сирийцев «конечной остановкой». Ситуацию усугубляет то, что Ливан и Иордания с их многосоставным характером населения, которое не лишено внутренних противоречий различной степени остроты, особенно чувствительны к нарушению межобщинного баланса из-за беженцев. Наконец, Ливан и Иордания имеют общую границу с Сирией и опасаются распространения конфликта на свою территорию, начала военной конфронтации с сирийскими правительственными силами и расширения активности «Исламского государства» («ИГ») и «Аль-Каиды»³, весьма заметных на сирийско-иракском пространстве. Таким образом, беженцы в Иордании и Ливане могут стать потенциальным фактором дестабилизации, что позволяет отнести эти государства к категории «хрупких» [Наумкин и др., 2016: 8].

Король Абдалла II, занявший иорданский трон в 1999 г., старался уберечь страну от последствий региональной нестабиль-

¹ Syria refugee regional response // Operational Data Portal (UNHCR). Available at: <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria> (accessed: 11.06.2019).

² Syria emergency // UNHCR. Available at: <https://www.unhcr.org/syria-emergency.html> (accessed: 22.06.2019).

³ Данные организации являются террористическими и запрещены на территории России и ряда государств.

ности — интифады Аль-Акса, войны в Ираке и др. Иордания благополучно пережила акции протеста оппозиции в период «Арабского пробуждения» в 2011–2012 гг. Амман сделал всё возможное, чтобы не втягиваться в конфликт в Сирии, но резкое увеличение притока беженцев во второй половине 2012–2013 гг. заставило власти королевства изменить и ужесточить политику в отношении сирийских мигрантов. Другим результатом миграционного кризиса для Хашимитского Королевства стала его более активная позиция в отношении сирийских событий: поддержка усилий России и прочих государств по прекращению войны и борьбе с «ИГ» и сторонниками «Аль-Каиды», а также готовность оказать помощь в постконфликтной реконструкции САР. Наконец, миграционный кризис в Иордании привел к дальнейшему укреплению ее отношений с западными странами, особенно с США, для которых королевство является гарантом безопасности Израиля, партнером в борьбе с терроризмом, «главным союзником вне НАТО» и крупнейшим получателем американской помощи в мире наряду с Афганистаном и Израилем⁴ в рамках политики обеспечения стабильного развития Иордании посредством применения механизмов внешней помощи [Хлебникова, 2018: 81]. США, европейские страны и монархии Аравийского полуострова помогают королевству в укреплении его безопасности, смягчении внутренних социально-экономических трудностей и преодолении проблемы беженцев. Более того, Иордания, которая исторически выступала в качестве реципиента беженцев (выходцев с Северного Кавказа во времена Османской империи, палестинцев после первой и третьей арабо-израильских войн, иракских беженцев после первой и второй войн в Персидском заливе), при помощи зарубежных доноров старается, хотя и со скромным успехом, использовать переселенцев как ресурс для развития страны, рассматривая миграционный кризис как возможность.

В отечественной литературе вопросам, связанным с проблемой сирийских беженцев в Иордании, уделено сравнительно мало внимания. Исследователи в основном сосредоточены на анализе различных аспектов миграционного кризиса, с которым столкнулись страны ЕС. Тем не менее интересные наблюдения и выводы о влиянии этого процесса на Хашимитское Королевство

⁴Jordan: Background and U.S. relations. Congressional Research Service. RL33546 // Federation of American Scientists. 09.04.2019. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/mideast/RL33546.pdf> (accessed: 11.06.2019).

можно встретить в ряде статей⁵ [Хлебникова, 2018], посвященных внутренней ситуации в Иордании и ее внешней политике. Определенную ценность представляет в этом контексте и аналитический доклад Международного дискуссионного клуба «Валдай», подготовленный в 2016 г. И.Д. Звягельской, В.А. Кузнецовым, В.В. Наумкиным и Н.В. Суховым [Наумкин и др., 2016].

В зарубежной литературе заявленной теме уделено больше внимания. Европейские, американские и иорданские исследователи [Alshoubaki, Harris, 2018; Francis, 2015; Yahya, 2018; Betts, Collier, 2015; Tsourapas, 2019] опубликовали немалое число статей и аналитических докладов, в которых рассматривается влияние сирийских беженцев на социальную сферу и экономику Иордании, политику и безопасность, а также позицию королевства по конфликту в Сирии. Для западных исследований характерны повышенное внимание к гуманитарным аспектам проблемы сирийских беженцев в Иордании и критическое отношение к политике Аммана в этом направлении. В то же время наличествует некоторый пробел в том, что касается российско-иорданского взаимодействия в контексте наметившейся деэскалации сирийского конфликта и обозначившихся перспектив (пусть и туманных) решения проблемы беженцев в Иордании.

Цель статьи — детально рассмотреть этапы развития ситуации с сирийскими беженцами в Иордании и превращение их в один из факторов, влияющих на экономику, систему социального обеспечения, общественно-политическую жизнь и стабильность королевства. Автор ставит задачу проанализировать эволюцию политики иорданских властей в отношении мигрантов из САР. Новизна работы подчеркивается не только максимальным охватом различных аспектов проблемы сирийских беженцев в Иордании, но и тем, что в ней предпринята попытка изучить влияние этого фактора на подход Аммана к конфликту в Сирии. Показано, что внешнеполитический курс Иордании развивался от умеренной поддержки сирийской оппозиции ко все большему дистанцированию от нее, сближению с Россией и постепенному восстановлению отношений с Дамаском. РФ, вмешавшись в сирийский конфликт, активно подавляет террористов, способствует нормализации ситуации в регионе и превращается в своего рода «поставщика безопасности» для Хашимитского Королевства,

⁵Аль-Макалах (Дубовикова) М. В Аммане все неспокойно // Российский совет по международным делам. 14.06.2018. Доступ: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/v-ammane-vse-nespokoyno/> (дата обращения: 23.06.2019).

пусть и в неизмеримо второстепенного по сравнению с США, имеющими давние и тесные партнерские отношения с Иорданией.

Гражданские войны и беженцы как вызов для соседних государств

Разнообразные проявления конфликта в Сирии, такие как вооруженное насилие, внешнее вмешательство, упадок экономики и социальной сферы, не ограничиваются территорией страны, но воздействуют на сопредельные государства, что не является уникальным в современной истории. В связи с выходом в постбиполярном мире на первый план подобных внутригосударственных конфликтов и обострением проблемы беженцев ряд западных исследователей — Дж. Мердок, Т. Сандлер, М. Харрис, И. Салехян, С. Лишер, М. Вейнер, Б. Уитейкер и др. — сосредоточились на анализе региональных последствий этих явлений с привлечением широкого эмпирического материала (африканского, азиатского, латиноамериканского, балканского) и сделали некоторые теоретические обобщения.

Они сходятся во мнении, что негативные последствия притока беженцев могут проявляться в самых разных сферах: политической, экономической, демографической, социокультурной и экологической. Если принимающее государство слабое и неблагополучное, то степень воздействия, которому оно подвергается, вплоть до расплывания конфликта на его территорию, возрастает. Несмотря на оказание странам-реципиентам международной помощи, содержание беженцев ложится тяжким бременем на экономику. Мигранты снимают жилье, что приводит к росту арендной платы для местных, конкурируют с гражданами за рабочие места, зачастую трудясь нелегально и за меньшую плату, претендуют на получение образования и медицинских услуг, создают нагрузку на систему ЖКХ, а повышенный спрос на продукты питания и товары массового потребления ведет к инфляции. Американские экономисты Дж. Мердок и Т. Сандлер, проводившие сравнительный анализ конфликтов в различных частях мира, к последствиям прибытия беженцев добавляют сокращение инвестиций, международной торговли, снижение качества человеческого капитала, что в сумме замедляет развитие экономики и рост ВВП [Murdoch, Sandler, 2002: 451–452]. Авторы аналитического доклада Всемирного банка М.П. Гомес и А. Кристенсен обращают внимание на то, что проживание беженцев в слаборазвитых странах, как правило, сопровождается бесконтрольной вырубкой деревьев для строительства временных

поселений и использования в качестве топлива, истощением водных ресурсов, загрязнением окружающей среды и ее деградацией [Gomez, Christensen, 2010: 13–14].

Ряд ученых указывают на сочетание отрицательного и положительного эффектов для принимающих стран от присутствия беженцев. Так, Б. Уитейкер (Университет Северной Каролины, США) на примере Танзании показала, что появление большого числа вынужденных мигрантов ведет к увеличению объемов сельхозпроизводства, расширению потребительского рынка, росту торговли и предпринимательства, обеспечивает страну дешевыми рабочими руками. Благодаря усилиям властей и гуманитарных организаций улучшается социальная инфраструктура, к которой получают доступ в том числе местные жители. Но даже при позитивном сценарии от оживления местной экономики выигрывают главным образом благополучные слои населения страны-реципиента, а неблагополучные группы скорее испытывают ухудшение положения [Whitaker, 2002: 341–345, 355–356]. Не исключены столкновения между беженцами и местными жителями, например, если последние сочтут, что мигранты, получающие зарубежную гуманитарную помощь, находятся в лучшем положении, чем они сами [Alshoubaki, Harris, 2018: 156].

Наконец, беженцы нередко превращаются в фактор, оказывающий мощное дестабилизирующее влияние на ситуацию в сфере безопасности в принимающем государстве, осложняют его отношения со страной исхода и способствуют трансграничному распространению конфликта.

Согласно исследованию И. Салехяна (Университет Северного Техаса, США), хотя большинство вынужденных переселенцев не вовлечены в боевые действия, а скорее сами являются жертвами насилия, некоторые из их числа рекрутируются в ряды вооруженных группировок, а лагеря беженцев часто выполняют двойную функцию, выступая в качестве повстанческих баз. Такой переход дает мигрантам источник заработка и в какой-то степени предоставляет возможность самореализации, когда другие пути после начала гражданской войны становятся недоступными. Появление вооруженных формирований очень вероятно, когда власти не способны контролировать беженцев. Руководство принимающей стороны решает воздержаться от силовых мер против нарушителей границы, опасаясь вступить с ними в вооруженный конфликт. Нередко соседи сами способствуют созданию военизированных отрядов из числа беженцев, чтобы использовать их против правительственных сил соседнего государства,

охваченного гражданской войной. Активность повстанческих группировок вносит напряженность в двусторонние отношения. Войска государства, где идет конфликт, могут вторгаться на территорию близлежащих стран, превратившихся в базу для враждебной деятельности. Объектами «рейдов возмездия» их организаторы при этом выбирают как отряды оппозиции, так и подразделения национальной армии, чтобы побудить таким образом власти соседнего государства к предотвращению вылазок боевиков. Под удар нередко попадают не только военные и повстанцы, но и местное население, что усиливает внутреннюю напряженность и ведет к недовольству в адрес и беженцев, которые провоцируют вооруженные инциденты, и правительства, не способного обеспечить безопасность в приграничных регионах [Salehyan, 2007: 11–13].

Проблема беженцев оборачивается для принимающих государств ростом социальной напряженности, межэтническими и межконфессиональными противоречиями. Важную роль в отношении местных жителей и властей к мигрантам играют опасения, что последние изменяют демографическую обстановку, усложняют и нарушают сложившийся баланс в многосоставных обществах [Alshoubaki, Harris, 2018: 157].

Ответные меры властей стран-реципиентов в отношении беженцев, по мнению американской исследовательницы С. Лисчер, в значительной степени зависят от того, сталкивалось ли государство в прошлом с этой проблемой и какие это имело последствия. Если в какой-либо стране ранее появление беженцев (например, палестинцев в Ливане) было одним из факторов, способствовавших началу гражданской войны, то новый поток вынужденных мигрантов правительство однозначно будет расценивать как угрозу стабильности [Lischer, 2017: 88–91].

Власти принимающих стран стараются располагать лагеря беженцев на периферии и в некомфортных для проживания районах, что объясняется не только географической близостью к государству исхода, но и намерением отбить у мигрантов желание остаться надолго. Некоторые правительства даже запрещают беженцам или гуманитарным организациям строить сколько-нибудь долговечное жилье. В числе других ограничений, накладываемых на переселенцев, отмечены запрет на официальное трудоустройство, на свободное передвижение по стране без специального разрешения и ущемление других прав. Однако политика маргинализации беженцев, проводимая в целях недопущения их дестабилизирующего влияния, весьма противоречива,

так как оборачивается недовольством вынужденных мигрантов в адрес властей принимающей страны, ростом преступности, а неблагополучные лагеря превращаются в квазигосударственные образования, где часть функций по управлению берут на себя негосударственные акторы [Lischer, 2017: 93].

При наихудшем развитии ситуации происходит распространение конфликта на соседей (хотя насилие на территории принимающего государства не обязательно может быть продолжением насилия в стране исхода) и появляется, по выражению С. Лисчер, целый «конфликтный кластер». Вероятность такого сценария повышается, если власти страны-реципиента не способны контролировать периферию, где, как правило, скапливаются мигранты. Если конфликт, спровоцировавший волну беженцев, становится затяжным, то они надолго остаются на принимающей территории, не планируют возвращаться в обозримом будущем на родину и фактически превращаются в постоянное население страны, предоставившей им убежище. Попытки властей подтолкнуть их к репатриации приводят к росту напряженности в отношениях с общиной, примером чего может служить проблема афганских беженцев в Пакистане [Lischer, 2017: 88–91].

Представленный обзор работ, посвященных феномену взаимовлияния беженцев и стран-реципиентов, демонстрирует, что исследования в этой области до сих пор единичны и о формировании какой-либо целостной концепции говорить преждевременно. В настоящей статье не ставится задача провести детальное сравнение влияния проблемы беженцев на Иорданию с ситуацией, складывавшейся в латиноамериканских, африканских и азиатских странах. Скорее приведенные примеры других государств необходимы, чтобы показать, что разрушительное воздействие на Иорданию сирийской миграции потенциально могло оказаться куда большим, если бы события развивались по наиболее неблагоприятному сценарию, предполагающему расползание конфликта на территорию Хашимитского Королевства и стремительную деградацию его экономики и социальной сферы.

Вопрос о беженцах в международном праве и позиция Иордании

Особенности политики Иордании в отношении сирийских беженцев невозможно рассматривать, не принимая во внимание исторический опыт королевства и без учета специфики иорданской правовой базы. Мигранты и беженцы сыграли значительную роль в истории Хашимитского государства. Во главе эмирата

Трансиордания, созданного при поддержке Великобритании в 1922 г., встал Абдалла I (1922–1951), прибывший несколькими годами ранее с соратниками из Хиджаза, которым его предки правили во времена Османской империи, для борьбы против турок. Политическую элиту новой страны составили выходцы из Восточной Аравии и других частей арабского мира, восточноиорданская племенная знать и представители северокавказской общины, расселенной в Заиорданье Османами в начале XX в. В период первой арабо-израильской войны 1948–1949 гг. в Трансиорданию бежали не менее 800 тыс. палестинцев: она была единственной арабской страной, которая предоставила им гражданство, так как Западный берег реки Иордан и Восточный Иерусалим были включены в состав Хашимитского Королевства. Присоединение Палестины кардинально изменило облик страны, в которой до этого проживали около 450 тыс. человек. Политическая власть осталась в руках прежней элиты (в основном восточноиорданской по происхождению), которая пополнилась несколькими кланами палестинских нотаблей, перешедших на сторону Хашимитов. После потери в 1967 г. Западного берега и Старого города Иерусалима доля палестинского населения сократилась до 50% и менее. С одной стороны, палестинцы, особенно их организации — ООП, ФАТХ и ряд леворадикальных Народных фронтов, проникнутые идеями панарабизма, настроениями реваншизма, представляли угрозу стабильности Иордании. Особенно ярко это проявилось в ходе событий «Черного сентября» 1970 г., когда король Хусейн (1953–1999) был вынужден провести войсковую операцию против вышедших из-под контроля военизированных палестинских группировок. С другой стороны, палестинцы внесли огромный вклад в процесс модернизации страны, составили значительную часть предпринимательского слоя. Таким образом, фактор беженцев имел для Иордании разнообразные проявления, однако, несмотря на все положительные аспекты, для восточноиорданской элиты, служащей опорой королевской власти, изменения в составе населения и даже увеличение влияния палестинских сограждан неприемлемы, и у иорданцев сформировалось настроенное отношение к любым вынужденным переселенцам.

При этом правовая база, регулирующая на практике политику властей Иордании в отношении беженцев, своеобразна и отражает сложный исторический опыт этой страны. Королевство не подписывало Женевскую конвенцию о статусе беженцев (1951) и Протокол, касающийся статуса беженцев (1967), подготовлен-

ные ООН. В Конвенции сказано, что беженцем признается лицо, которое «в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений»⁶.

Документ налагает на страну, принимающую беженцев, определенные обязательства, включая предоставление им права на свободное передвижение, получение образования и социального обеспечения, судебную защиту и труд. Статья 33 Конвенции запрещает «высылать или возвращать беженцев на границу страны, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений». Это положение не применимо к лицам, «рассматриваемым в силу уважительных причин как угроза безопасности страны, в которой они находятся, или осужденным вошедшим в силу приговором в совершении особенно тяжкого преступления и представляющим общественную угрозу для страны»⁷. Протокол 1967 г. распространил действие Конвенции на всех беженцев, а не только на лиц, покинувших места своего проживания в годы Второй мировой войны и в послевоенный период до 1951 г.⁸

Иордания, как и многие другие государства арабского мира, Южной и Юго-Восточной Азии, не стремится связывать себя обязательствами, налагаемыми Конвенцией и Протоколом. Приблизительно половина стран — членов Лиги арабских государств (ЛАГ) не подписали ни один из двух документов. Такую позицию можно объяснить опасениями, что прибытие огромного числа

⁶ Конвенция о статусе беженцев. Принята 28 июля 1951 г. Конференцией полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов, созванной в соответствии с резолюцией 429 (V) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1950 г. // ООН. Доступ: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml (дата обращения: 23.06.2019).

⁷ Там же.

⁸ Протокол, касающийся статуса беженцев. Принят 31 января 1967 г. // ООН. Доступ: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees_prot.shtml (дата обращения: 23.06.2019).

беженцев нарушит демографическую ситуацию, а это особенно опасно для государств со средней или небольшой численностью населения (например, для Ливии, Иордании, Ирака, Сирии, стран Персидского залива). Арабские государства сравнительно недавно обрели независимость, а беженцы мешают усилиям властей по сплочению населения в единую нацию. Наконец, не меньшую роль играют соображения социально-экономического характера, так как переселение масс обездоленных людей повышает нагрузку на экономику страны-реципиента. На «арабское понимание» феномена беженцев также повлиял ближневосточный конфликт. Власти арабских государств опасаются (и до начала в 1991 г. палестино-израильского мирного процесса эти озабоченности были очень серьезными), что решение палестинского вопроса может быть сведено к необходимости урегулирования проблемы палестинских беженцев, а их обустройство и интеграция в других арабских странах сделают вопрос о создании жизнеспособного палестинского государства неактуальным.

В то же время в Иордании была разработана собственная правовая база, касающаяся беженцев. Хашимитское Королевство признает Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый Генеральной Ассамблеей ООН в 1966 г., статья 13 которого устанавливает, что «иностранец, законно находящийся на территории какого-либо из участвующих в настоящем Пакте государств, может быть выслан только во исполнение решения, вынесенного в соответствии с законом...»⁹.

В Конституции Иордании в статье 21 сказано, что «политические эмигранты не подлежат выдаче по мотивам их политической деятельности или деятельности, направленной на защиту свободы»¹⁰. Однако эта статья скорее применялась в отношении узкого круга оппозиционеров, находивших убежище в королевстве в периоды его конфликтов с разными сирийскими баасистскими правительствами, бывшими у власти с 1963 г., и к некоторым функционерам саддамовского режима в Ираке, покинувшим страну после 2003 г. Кроме того, беженцы и лица, ищущие убежища, попадают под действие иорданского Закона № 24 «О положении иностранцев на территории Иордании» (1973).

⁹ Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 г. // ООН. Доступ: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (дата обращения: 23.06.2019).

¹⁰ Jordanian Constitution // Hashemite Kingdom of Jordan Constitutional Court. Available at: <http://www.cco.gov.jo/Jordanian-Constitutional> (accessed: 23.06.2019).

Закон не разделяет иностранцев на беженцев и не беженцев, определяя их всех как лиц, не имеющих иорданского гражданства. В некоторых местах Закона беженцы упоминаются, но все равно отсутствует их выделение в самостоятельную категорию¹¹.

Слабость правой базы была отчасти компенсирована в 1998 г., когда Иордания и Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) подписали Меморандум о взаимопонимании. Хашимитское Королевство соглашалось с определением, данным беженцам в Конвенции 1951 г., принимало во внимание ее статью о запрете на высылку этих людей обратно в государство исхода и подтверждало, что стороны будут обращаться с беженцами в соответствии с международными стандартами, включая признание их права на труд в стране, предоставившей убежище. В статье 12 Меморандума отмечалось: «...при возникновении чрезвычайных обстоятельств в связи с большим притоком [беженцев. — А.Д.] стороны договорились, что будут сотрудничать в их преодолении, включая обеспечение беженцев и ищущих убежища продовольствием, водой, санитарными условиями, жильем, медицинскими услугами и заботу об их безопасности»¹².

После появления в Иордании большого числа беженцев из Сирии, на работу с которыми сотрудникам УВКБ ООН требовалось больше времени, 31 марта 2014 г. глава МВД Иордании Хусейн Маджали и представитель Управления Эндрю Харпер утвердили поправку к Меморандуму 1998 г., увеличивавшую срок рассмотрения прошений о предоставлении статуса беженца, который раньше составлял от 21 до 30 дней, до трех месяцев. Срок действия индивидуальных удостоверений беженцев был продлен с шести месяцев до года¹³. Но в целом, несмотря на подписание Меморандума 1998 г. и Поправок к нему 2014 г., правовая база в Иордании, касающаяся беженцев, остается несовершенной [Francis, 2015: 7].

¹¹ Refugee law and policy: Jordan. Last updated: 06.21.2016 // The Library of Congress. Available at: https://www.loc.gov/law/help/refugee-law/jordan.php#_ftn5 (accessed: 23.06.2019).

¹² Memorandum of Understanding between the Government of Jordan and UNHCR // Official Gazette No. 4277. 03.05.1998. Available at: <http://carim-south.eu/database/legal-module/memorandum-of-understanding-between-the-government-of-the-h-k-of-jordan-and-the-unhcr/> (accessed: 23.06.2019).

¹³ Malkawi K. Gov't, UNHCR sign amendments to cooperation memo // The Jordan Times. 31.03.2014. Available at: <http://www.jordantimes.com/news/local/gov%E2%80%99t-unhcr-sign-amendments-cooperation-memo> (accessed: 23.06.2019).

Политика открытых границ

Первые месяцы противостояния властей и оппозиции в Сирии Иордания сохраняла нейтралитет. Однако по мере углубления и интернационализации сирийского кризиса Амман присоединился к критикам режима Башара Асада на Западе и на Ближнем Востоке, поскольку иорданскую династию связывали с ними тесные отношения, а также потому, что расстановка сил явно была не в пользу официального Дамаска. В ноябре 2011 г. Иордания поддержала решение ЛАГ о временной приостановке членства Сирии в организации. При этом Хашимитское Королевство скептически оценивало последствия возможного внешнего вмешательства в очередной арабской стране в целях смены неугодного режима и было встревожено введением санкций против Дамаска, так как Сирия была одним из ведущих торговых партнеров Иордании. В конце января 2012 г. иорданский премьер-министр Аун аль-Хасауна в интервью газете «Аш-Шарк аль-Аусат» призвал к отмене экономических ограничений, сославшись на то, что от них прежде всего страдает сирийский народ, а не руководство страны. Глава правительства также выступил против иностранного военного вмешательства в Сирии¹⁴.

Двойственность иорданского подхода к конфликту в САР, с одной стороны, привела к поддержке идеи политического урегулирования, с другой — выразилась в ограниченном и неафишируемом содействии усилиям государств, рассчитывающих устранить режим Б. Асада военным путем [Barnes-Dacey, 2013: 52]. Однако, не имея, в отличие от США, Саудовской Аравии, Катара и ОАЭ, стратегических планов в отношении Сирии, Иордания сосредоточилась на недопущении распространения конфликта на свою территорию.

В 2011–2012 гг. королевству удавалось оставаться в стороне от прямого негативного влияния сирийских событий, так как поток беженцев был незначительным, а террористические исламистские группировки еще не выдвинулись в число ведущих игроков на сирийской арене. В этот период Иордания не вводила ограничений на въезд сирийцев в страну: с начала конфликта они свободно пересекали границу и оседали в городах в центре и на севере королевства. Некоторые предпочитали нелегальные маршруты из-за боязни, что им воспрепятствуют сирийские по-

¹⁴ Asharq Al-Awsat interview: Jordanian PM Awn Khasawneh // Asharq Al-Awsat. 29.01.2012. Available at: <https://eng-archive.aawsat.com/theaawsat/features/asharq-al-awsat-interview-jordanian-pm-awn-khasawneh> (accessed: 23.06.2019).

граничники. Попадая в руки иорданских властей, переселенцы беспрепятственно легализовались и получали свободу передвижения. На длительный срок задерживались только дезертиры из сирийской армии, но их было немного [Seeley, 2012].

В начале июня 2012 г. на учете УВКБ ООН стояли 21,4 тыс. сирийских беженцев, находившихся на территории Хашимитского Королевства. Общее число нуждавшихся в помощи сирийцев оценивалось иорданскими гуманитарными организациями в 30 тыс. человек, включая нелегалов¹⁵. Весной 2012 г. иорданские СМИ со ссылкой на анонимные источники в органах власти озвучивали цифру 78 тыс. человек с оговоркой, что учтены сирийцы, жившие в Иордании до 2011 г. [Seeley, 2012]. В конце мая 2012 г. иорданские транзитные пункты на границе с Сирией, не приспособленные для приема большого числа беженцев, оказались переполненными¹⁶. Однако это не было неожиданностью, так как постепенное переселение сирийцев в Иорданию происходило на протяжении нескольких месяцев войны.

По мере эскалации насилия в САР ситуация усугублялась. Массовый приток беженцев в Иорданию начался летом 2012 г. из-за ужесточения боев в различных частях соседней страны, особенно в приграничной юго-западной провинции Дераа. По данным ООН, к концу сентября 2012 г. в Иордании уже было 53,8 тыс. зарегистрированных беженцев, еще 40,6 тыс. ожидали регистрации. Власти оценивали численность всех сирийцев в королевстве в 200 тыс. человек¹⁷.

На этом фоне представители иорданского политического истеблишмента и экспертного сообщества стали часто выражать озабоченность в связи с увеличением числа сирийских беженцев и делать мрачные прогнозы на будущее. Внимание было заострено на трех проблемах. Во-первых, иорданцев все более беспокоило то, что в связи с усилением боевых действий в САР и отсутствием результатов первой международной Женевской конференции по Сирии (30 июня 2012 г.) количество вынужденных мигрантов и далее будет расти. Это создавало большую нагрузку на иордан-

¹⁵ Syria regional refugee response. Update № 7 // The UN Refugee Agency. 21.05.2012. P. 2. Available at: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full_Report_4054.pdf (accessed: 23.06.2019).

¹⁶ Syria: Numbers and locations of people fleeing internal violence // US Department of State, US Agency for International Development, UN OCHA, UNHCR, Internal Displacement Monitoring Centre. 27.09.2012. Available at: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/map_3007.pdf (accessed: 23.06.2019).

¹⁷ Ibidem.

скую экономику и социальную инфраструктуру. Во-вторых, Аман старался избежать повторения вооруженных столкновений с сирийскими военными на ставшей нестабильной сирийско-иорданской границе, которые теперь периодически случались, и уж тем более не желал превращения иорданских северных провинций в территорию, где обосновались бы отряды антиасадовской вооруженной оппозиции, что грозило дальнейшими ответными мерами сирийских правительственных сил. В-третьих, сирийцы могли в перспективе остаться в королевстве надолго (как в свое время палестинские беженцы), в результате чего снизилась бы доля восточноиорданской общины¹⁸. Кроме того, между сирийцами и восточноиорданцами, несмотря на общеарабскую идентичность, принадлежность к суннитской ветви ислама и прочие сходства, есть серьезные социокультурные различия, которые препятствуют адаптации мигрантов. Так, по мнению более консервативных восточноиорданцев, сирийцы меньше руководствуются нормами ислама в своем поведении, женщины пользуются большей самостоятельностью. Восточноиорданцы, связанные племенными и клановыми узами, представляют собой достаточно закрытый социум, что затрудняет коммуникацию с сирийцами и ведет к их настороженному восприятию [Alshoubaki, Harris, 2018: 157]. В-четвертых, в случае поражения Б. Асада ситуация в Сирии стала бы непредсказуемой, и страна могла бы на долгие годы превратиться в еще один очаг напряженности и прибежище для разного рода террористов наряду с соседним Ираком. Даже укрепление относительно умеренных сирийских «Братьев-мусульман», составивших значительную часть антиправительственных группировок, могло бы усилить давление на власть со стороны иорданских «братьев», которые с конца 1980-х годов превратились в ведущую иорданскую оппозиционную организацию, а с начала войны в Сирии, в отличие от руководства страны, четко высказались в поддержку противников Б. Асада [Barnes-Dacey, 2013: 50–51]. Опрос, проведенный иорданским Центром стратегических исследований, показал, что 70% респондентов были настроены против того, чтобы продолжать пускать в страну сирийских беженцев¹⁹.

¹⁸ Fahim K. Jordan is anxious as Syrian refugees flood in // The New York Times. 26.07.2012. Available at: <https://www.nytimes.com/2012/07/26/world/middleeast/jordan-is-anxious-as-syrian-refugees-flood-in.html> (accessed: 23.06.2019).

¹⁹ Sweis Rana F. Resentment grows against Syrian refugees in Jordan // The New York Times. 09.05.2013. Available at: <https://www.nytimes.com/2013/05/09/world/middleeast/09iht-m09-jordan-syria.html> (accessed: 23.06.2019).

Политика Иордании в этом вопросе стала жестче, но новый подход пока не был распространен на всех сирийцев. В первую очередь пострадали палестинцы, проживавшие в Сирии и ставшие беженцами в результате арабо-израильских войн и «Черного сентября». Всего в САР к началу конфликта насчитывалось около 150 тыс. палестинских беженцев. Как отмечалось в докладе Human Rights Watch, еще с апреля 2012 г. их перестали пускать в Иорданию и высылали обратно в Сирию, в том числе были случаи отказа во въезде палестинцам, постоянно проживавшим в САР, но имевшим иорданское гражданство, хотя Амман официально отрицал эти факты. В результате число сирийских палестинцев в Иордании стабилизировалось на уровне около 14 тыс. человек²⁰. Другая категория дискриминируемых вынужденных мигрантов из Сирии — это активисты сирийской оппозиции, часть которых жаловались на то, что были высланы из Иордании²¹. Кроме того, иорданские пограничники старались не пускать в страну сирийских мужчин без родственников, подозревая, что они могут быть боевиками из рядов оппозиции²².

Весной 2013 г. верные Б. Асаду войска стали терпеть поражение от боевиков Сирийской свободной армии на юго-западе страны в провинции Дераа. В марте 2013 г. число сирийцев в Иордании достигло 420 тыс. и включало зарегистрированных и незарегистрированных беженцев²³. Ситуация выходила из-под контроля, и 25 марта 2013 г. Амман впервые с начала войны закрыл 30-километровый участок границы, протянувшийся от Дераа в сторону Голанских высот, и важнейший пропускной пункт «Джабер/Нассиб» на шоссе Амман–Дамаск с прилегающей к нему зоной свободной торговли. В мае 2013 г. во время ожесточенных боев в провинции Дераа Иордания закрыла 45 контрольно-пропускных пунктов (КПП) на границе с Сирией. Это

²⁰ Not Welcome. Jordan's treatment of Palestinians escaping Syria // Human Rights Watch. 2014. P. 1. Available at: https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/jordan0814_ForUpload_0.pdf (accessed: 23.06.2019).

²¹ Fahim K. Jordan is anxious as Syrian refugees flood in // The New York Times. 26.07.2012. Available at: <https://www.nytimes.com/2012/07/26/world/middleeast/jordan-is-anxious-as-syrian-refugees-flood-in.html> (accessed: 23.06.2019).

²² Jordan: Obama should press King on asylum seeker pushbacks // Human Rights Watch. 21.03.2013. Available at: <https://www.hrw.org/news/2013/03/21/jordan-obama-should-press-king-asylum-seeker-pushbacks> (accessed: 23.06.2019).

²³ Syria: Numbers and locations of people fleeing internal violence // US Department of State, US Agency for International Development, UN OCHA, UNHCR, Internal Displacement Monitoring Centre. 27.09.2012. Available at: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/map_3007.pdf (accessed: 23.06.2019).

было сделано не только ради сокращения притока сирийцев в Иорданию, особенно боевиков, но и для того, чтобы не дать потенциальным добровольцам из числа иорданских граждан или из других мусульманских стран перебраться в Сирию для участия в войне. Эксперт «Атлантического совета» при НАТО Г. Джонсон в этой связи обращал внимание, что шиитские боевики ливанской «Хизбаллы» и «добровольцы» из Ирана, воевавшие в САР на стороне Дамаска, взбудоражили иорданских суннитов-салафитов, начавших концентрироваться у границы, но власти отказывались пропустить их на сирийскую территорию²⁴.

Практика показывала, что для Иордании было бы предпочтительнее присутствие в приграничных районах сирийских правительственных войск (при условии недопущения там масштабных боевых действий, провоцирующих бегство людей), а не разнородных отрядов оппозиции, не способных обеспечить порядок. Меры, принятые руководством Хашимитского Королевства во второй половине 2012–2013 г., носили выборочный характер и не повлияли на общий масштаб сирийской вынужденной миграции. Скорее Иордания ограничивалась тем, что старалась не допустить «перелива» сирийского конфликта на свою территорию. В результате политики открытых границ к январю 2014 г., по данным УВКБ ООН, в стране скопилось 582,1 тыс. зарегистрированных беженцев²⁵.

Курс на сдерживание беженцев и ограничение их прав

В 2014 г. в связи с усилением угроз, исходивших от конфликта в Сирии, власти Хашимитского Королевства ужесточили контроль за границей, стали чаще закрывать пропускные пункты, а прием сирийцев резко сократился²⁶. Миграция в Иорданию усугубила сложную социально-экономическую обстановку, непростую демографическую ситуацию в стране и грозила политическим обострением в связи с перспективой изменения межобщинного баланса. Кроме того, новой проблемой на этом этапе стала дея-

²⁴ Johnson H. Why Jordan hesitates to back Syrian opposition // The Atlantic Council. 16.07.2013. Available at: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/why-jordan-hesitates-to-back-syrian-opposition> (accessed: 23.06.2019).

²⁵ Syria refugee regional response // UNHCR. 04.07.2019. Available at: <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/36> (accessed: 23.06.2019).

²⁶ Living on the margins: Syrian refugees in Jordan struggle to access health care // Amnesty International. 2016. P. 6. Available at: https://www.amnestyusa.org/files/living_on_the_margins_-_syrian_refugees_struggle_to_access_health_care_in_jordan.pdf (accessed: 23.06.2019).

тельность террористических исламистских группировок в Сирии, вызывавших симпатии у иорданских радикальных исламистов. По разным данным, на стороне «ИГ» и «Джабхат ан-Нусры» в Сирии в сентябре 2014 г. воевали от 1,4 до 2 тыс. выходцев из Хашимитского Королевства [Abbadī, 2015: 8]. Сообщения о вербовке боевиков в иорданских лагерях беженцев появлялись еще в 2013 г.²⁷ Иордания, будучи участницей международной коалиции по борьбе с «ИГ», созданной в сентябре 2014 г. по инициативе США, превратилась в потенциальную цель для террористов. Угроза была вполне реальной. В январе 2015 г. боевики «ИГ» в Сирии сожгли заживо попавшего в плен иорданского пилота Муаза аль-Касасбе. В последующие годы сторонники радикального ислама в Иордании стали регулярно проявлять активность (в качестве примеров можно привести громкое нападение террористов на полицейских и туристов в г. Керак в декабре 2016 г., столкновения боевиков с силами безопасности в г. Салте в августе 2018 г. и ряд предотвращенных спецслужбами королевства терактов²⁸).

В 2015 г. иорданские власти в очередной раз закрыли пограничный переход «Джабер/Нассиб» (бездействовал до октября 2018 г.) после того, как сирийские правительственные силы были вынуждены отступить под натиском оппозиции, захватившей этот пункт [Yahya, 2018: 20]. Потенциальные мигранты скапливались вблизи границы с Иорданией на сирийской стороне, образуя палаточные лагеря. В январе 2015 г. некоторому числу сирийцев было позволено перебраться в демилитаризованную зону на иорданской территории, но в марте они были высланы обратно. В начале 2016 г. власти королевства признали наличие у его границ 16 тыс. сирийцев, желающих получить статус беженца, но заявили, что по соображениям безопасности впускать их не будут²⁹, хотя этот аргумент использовался скорее как предлог для отказа от предоставления сирийцам убежища.

²⁷ Онтиков А. Королевские игры: Иордания может стать следующей целью террористов // Известия. 03.11.2018. Доступ: <https://iz.ru/807719/andrei-ontikov/korolevskie-igry-iordaniia-mozhet-stat-sleduiushchei-tceliu-terroristov> (дата доступа: 23.06.2019).

²⁸ Przyborowski E. Why Jordan is next for ISIS // The National Interest. 31.10.2018. Available at: <https://nationalinterest.org/blog/middle-east-watch/why-jordan-next-isis-34792> (accessed: 23.06.2019).

²⁹ Letter and memorandum to donors attending the «Supporting Syria and the Region» conference // Human Rights Watch. 29.01.2016. Available at: <https://www.hrw.org/news/2016/01/29/letter-and-memorandum-donors-attending-supporting-syria-and-region-conference> (accessed: 23.06.2019).

В результате проведения политики сдерживания беженцев рост сирийской общины в Иордании в 2014 г. замедлился, а затем стабилизировался на уровне более 600 тыс. зарегистрированных переселенцев и около 700 тыс. незарегистрированных. С января 2014 по январь 2015 г. число вставших на учет сирийцев увеличилось на 41 тыс. — до 623,3 тыс. человек. Еще спустя год, в январе 2016 г., на территории Иордании насчитывалось 635,3 тыс. зарегистрированных беженцев³⁰. Динамика их прибытия (учтены только зарегистрированные переселенцы) выглядела следующим образом: в 2014 г. королевство приняло 62 тыс. человек (в четыре раза меньше, чем в 2013 г.), в 2015 г. — 14,4, в 2016 г. — 24,9, в 2017 г. — 2,9, в 2018 г. — 2,2 тыс., за первые четыре месяца 2019 г. — 353 человека³¹. Разница между числом ежегодно регистрировавшихся сирийцев и количеством прибывавших объясняется тем, что не все из них вставали на учет.

Общее число сирийцев на территории Иордании известно лишь приблизительно. Власти сообщали о почти 1,3–1,4 млн человек³², хотя весомых доказательств в пользу этой крайней оценки не приводили. Однако Амману выгодно подчеркивать масштаб проблемы беженцев, так как это подкрепляет его запросы на предоставление международной помощи [Tsourapas, 2019: 9]. В последующие годы эта цифра значительно не менялась. Даже начало осенью 2015 г. военной операции РФ в Сирии, целями которой были объявлены «стабилизация законной власти в стране и создание условий для поиска политического компромисса»³³, а также удары с воздуха западной коалиции против «ИГ» и вмешательство Турции на севере САР не привели к увеличению притока сирийцев в Иорданию, что свидетельствовало об эффективности принятых мер.

Что касается детальных сведений о составе сирийских беженцев в Иордании, то они доступны только в отношении официально зарегистрированных лиц и одинаково верны для промежутка 2014–2019 гг., так как в эти пять лет численность

³⁰ Syria refugee regional response // UNHCR. 04.07.2019. Available at: <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/36> (accessed: 23.06.2019).

³¹ Registered Syrians in Jordan // UNHCR. 15.05.2019. Available at: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/69548.pdf> (accessed: 23.06.2019).

³² Obeidat O. Refugee influx could impact development goals // The Jordan Times. 12.08.2014. Available at: <http://www.jordantimes.com/news/local/refugee-influx-could-impact-development-goals%E2%80%99> (accessed: 23.06.2019).

³³ Путин назвал основную задачу российских военных в Сирии // Интерфакс. 11.10.2015. Доступ: <https://www.interfax.ru/russia/472593> (дата обращения: 23.06.2019).

мигрантов оставалась стабильной. В мае 2019 г. в Иордании насчитывалось 665 949 зарегистрированных сирийских беженцев. Этнические и конфессиональные меньшинства (черкесы, армяне, алавиты, исмаилиты, друзы, арабы-христиане) составляют незначительную часть и в основном живут в городах Аммане и Ирбиде. Стремление представителей меньшинств селиться вне лагерей объясняется возможностями получить помощь диаспоры, а также желанием избежать соседства с сирийскими суннитами, поскольку на отношения с ними не могла не оказать влияния гражданская война, в которой конфессиональный фактор играет определенную роль в воспроизводстве насилия [Nasser, Charpentier, 2019: 11].

Большинство сирийцев являются беженцами из провинции Дераа — 270 тыс. человек (40,6%), на втором месте — выходцы из провинции Хомс — 106,34 (16%), на третьем — вынужденные мигранты из сельских районов, прилегающих к Дамаску, — 76,2 тыс. (11,4%). Из Алеппо в Иорданию переселились 73,9 тыс. человек (11,1%), из Хамы — 36,8 (5,5%), из Ракки — 18,2 тыс. (2,7%). Беженцы из других провинций — Дейр эз-Зор, аль-Хасаке, ас-Суейда, Идлиб, Латакия, Кунейтра, Тартус и др. — занимают от 0,1 до 1,8% общего количества зарегистрированных сирийцев³⁴. До исхода в Иорданию большинство беженцев проживали в сельских районах Сирии, где из-за длительной засухи, предшествовавшей началу антиправительственных выступлений, наблюдалась плачевная социально-экономическая ситуация³⁵. У многих прибывших в Иорданию не было заметных материальных накоплений, способных смягчить их положение, тем более что массовая миграция произошла на второй и третий годы войны. К этому времени экономика САР уже серьезно пострадала [Kraft et al., 2018: 11].

Возрастная структура беженцев выглядит следующим образом: дети до 4 лет составляют 15,1%, от 5 до 11 лет — 21,4, от 12 до 17 лет — 13,8, взрослые от 18 до 35 лет — 29,0, от 36 до 59 лет — 16,9, старше 60 лет — 3,9%³⁶. Доля детей младше 15 лет

³⁴ Registered Syrians in Jordan // UNHCR. 15.05.2019. Available at: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/69548.pdf> (accessed: 23.06.2019).

³⁵ Stave S., Hillesund S. Impact of Syrian refugees on the Jordanian labour market // International Labour Organization Regional Office for the Arab States and Fafo. 2015. P. 5. Available at: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_364162.pdf (accessed: 23.06.2019).

³⁶ Registered Syrians in Jordan // UNHCR. 15.05.2019. Available at: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/69548.pdf> (accessed: 23.06.2019).

среди беженцев заметно выше (на четверть), чем она составляла в общей численности населения Сирии к началу конфликта. Серьезных различий в других возрастных группах нет³⁷. Можно предположить, что эти пропорции применимы и к тем сирийцам, которые не встали на учет, хотя не исключена более высокая доля среди них людей трудоспособного возраста, так как незарегистрированные беженцы больше полагаются на свои силы, чем на помощь властей и гуманитарных организаций.

В лагерях беженцев в январе 2014 г. жили 127,9 тыс. человек, в январе 2015 г. — 100,3, в январе 2016 г. — 115,7, в январе 2017 г. — 141,1, в январе 2018 г. — 139,6, в январе 2019 г. — 126 тыс.³⁸ В городах расселены 542 643 человека (81,5%). Большинство зарегистрированных беженцев живут вне лагерей и сконцентрированы в северных провинциях Иордании, включая столичную мухафазу Амман (196,3 тыс. человек), Ирбид (139), Мафрак (85,5), Зарку (49,2 тыс.). Кроме того, в крупнейшем лагере «Заатари», открытом в июле 2012 г. в приграничной с Сирией провинции аль-Мафрак, на площади 5,2 км² проживают 77 тыс. человек. В следующем по величине лагере «Азрак» в провинции аз-Зарка, начавшем работу в апреле 2014 г., находятся 39,7 тыс. сирийцев. Еще 6,6 тыс. нашли приют в «Эмиратско-иорданском лагере» (также известен как «Мраджиб аль-Фхуд»), основанном при помощи ОАЭ в той же провинции в апреле 2013 г., чтобы снизить нагрузку на переполненный лагерь «Заатари». Дальнейшее сокращение притока беженцев и желание сирийцев расселяться в городах и пригородах способствовали стабилизации численности обитателей всех трех лагерей³⁹.

Стремление руководства королевства взять под контроль ситуацию с беженцами привело не только к закрытию границ, но и к введению дополнительных ограничений для сирийцев на территории Иордании, что осложнило условия их пребывания. Если ранее беженцы регистрировались, даже если у них не было полного пакета сирийских документов, то с 14 июля 2014 г. иорданские власти запретили регистрацию ряда категорий граждан

³⁷ Hanmer L., Arango D.J., Rubiano E. et al. How does poverty differ among refugees? Policy research working paper 8616 // The World Bank. October 2018. P. 7. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30586/WPS8616.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (accessed: 23.06.2019).

³⁸ Syria refugee regional response // UNHCR. 04.07.2019. Available at: <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/36> (accessed: 23.06.2019).

³⁹ Registered Syrians in Jordan // UNHCR. 15.05.2019. Available at: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/69548.pdf> (accessed: 23.06.2019).

Сирии и выдачу им свидетельств о том, что они являются лицами, ищущими убежища. Решение распространялось на сирийцев, которые покинули лагеря беженцев, не пройдя процедуру взятия на поруки. Она предполагала, что за сирийца должен поручиться иорданский гражданин мужского пола не моложе 35 лет, имеющий семейный статус, стабильную работу, без проблем с законом и находящийся в прямой родственной связи с переселенцем из Сирии. Процедура обходилась в 400–900 долл. Такие требования сильно сужали круг сирийцев, которые могли бы соблюсти все формальности. Не имея свидетельства лица, ищущего убежища, и «карты услуг», выдаваемой иорданским МВД, сирийцы не могли рассчитывать на помощь со стороны ООН, обращаться в иорданские медицинские учреждения, устраивать детей в иорданские школы, регистрировать браки, получать свидетельства о рождении и т.д.⁴⁰ [Achilli, 2015: 5–6].

В 2015 г. практика взятия на поруки была отменена. С февраля сирийцев, находившихся за пределами лагерей, обязали перерегистрироваться в МВД и получить новые биометрические удостоверения, дававшие право доступа к социальным услугам. Но и на этот раз на легализацию могли претендовать только обладатели свидетельства лица, ищущего убежища, и люди, покинувшие ранее лагеря беженцев через процедуру взятия на поруки. Кроме того, регистрация была платной, необходимо было предоставить полный пакет документов, удостоверяющих личность, а это было проблематично для многих сирийцев, в том числе потому, что иорданские пограничники по прибытии мигрантов в страну изымали у них документы. Дополнительным ограничением стало то, что от сирийцев требовалось предъявить среди прочих бумаг договор об аренде жилья, заключенный с иорданским собственником, и копии документов, удостоверяющих личность последнего⁴¹. Из-за этих ограничений к августу 2016 г. треть зарегистрированных сирийских беженцев не имели удостоверений иорданского МВД [Yaha, 2018: 20–21].

С ноября 2014 г. существенно ужесточились условия доступа сирийцев к медицинскому обслуживанию. До этого все обладатели документов, выданных иорданским МВД, получали помощь на бесплатной основе, как и граждане королевства, имеющие

⁴⁰ Living on the margins: Syrian refugees in Jordan struggle to access health care // Amnesty International. 2016. P. 14. Available at: https://www.amnestyusa.org/files/living_on_the_margins_-_syrian_refugees_struggle_to_access_health_care_in_jordan.pdf (accessed: 23.06.2019).

⁴¹ Ibid. P. 5.

медицинскую страховку. Теперь врачебные услуги для сирийцев стали платными, причем как иностранцы они должны были платить на 35–60% больше, чем незастрахованные иорданцы. Например, принятие родов для сирийских женщин обходилось в сумму не менее 200–300 долл.⁴²

Таким образом, вследствие политики Аммана, направленной на сокращение притока сирийцев, в Иордании, куда граждане САР и так отправлялись только из-за безвыходной ситуации на родине, для них были созданы дополнительные неблагоприятные условия: ограниченный доступ к социальным услугам и изоляция в лагерях беженцев для ослабления давления массы мигрантов на социальную сферу и рынок труда. Такие меры в сочетании с закрытием границы с Сирией привели к прекращению роста числа сирийских беженцев в Иордании.

Конструктивный подход в отношении беженцев

Проблема переселенцев из Сирии, оказавшихся в сопредельных с ней странах, прежде всего в Иордании, по ряду причин требовала нового подхода к ее решению. Во-первых, политика сдерживания не решала вопроса обустройства сирийцев, уже попавших на территорию королевства, который нельзя было игнорировать. Тупиковое положение в Сирии означало, что мигранты останутся в Иордании надолго и их маргинализация обернется целым комплексом проблем, как социально-экономических, так и связанных с ухудшением ситуации в сфере безопасности. Например, в лагерях беженцев периодически возникали беспорядки, вызванные плохими условиями жизни [Alshoubaki, Harris, 2018: 167]. Иордания остро нуждалась в увеличении международной помощи и свежих идеях, которые могли бы обосновать новые объемы пожертвований. Во-вторых, Хашимитское Королевство после мирового финансового кризиса 2008 г. испытывало глубокие социально-экономические проблемы, чреватые массовыми протестами и политическими потрясениями. Миграционный кризис усугубил положение простых иорданцев. В одном из интервью Абдалла II заявил, что терпение иорданского народа дошло до крайней точки и «рано или поздно <...> дамбу прорвет». По словам короля, западным странам важно понять, что Иордания — это государство, от которого зависит стабильность в регионе. «Международное сообщество всегда просило нас делать больше, чем можно ожидать от такой небольшой страны,

⁴² Ibid. P. 5–6.

как наша», — подчеркивал Абдалла II⁴³. В-третьих, европейский миграционный кризис 2015 г., связанный с притоком в регион приблизительно 1,5 млн беженцев, утвердил правительства членов Европейского союза во мнении, что решать данную проблему необходимо именно в регионах, которые являются источниками вынужденной миграции.

Предварительные договоренности, касавшиеся нового подхода к проблеме сирийских беженцев, обсуждались на встрече короля Абдаллы II, президента Всемирного банка Джим Ён Кима и премьер-министра Великобритании Дэвида Кэмерона во время сессии Генеральной Ассамблеи ООН в сентябре 2015 г. Разработка концепции и деталей велась в течение 2015 г. С иорданской стороны этим занимался аналитический центр The West Asia-North Africa (WANA) Institute под руководством принца Хасана бен Талала, одного из ведущих иорданских интеллектуалов, имеющего мировой авторитет [Barbelet et al., 2018: 3]. С западной стороны большую роль сыграли предложения двух признанных специалистов по проблемам миграции из Оксфордского университета А. Бэтса и П. Коллиера, побывавших в Иордании в лагерях беженцев и местах их расселения в городах. В конце 2015 г. они опубликовали статью во влиятельном американском журнале «Foreign Affairs», в которой, опираясь на пример Иордании, призвали решать три задачи одновременно: улучшать условия жизни сирийских мигрантов; развивать экономики соседних с Сирией стран, принявших наибольшее число беженцев; создавать базу для успешного постконфликтного восстановления САР. Смягчить миграционный кризис эксперты предлагали, предоставив беженцам доступ к социальным услугам и легальную работу, причем таким образом, чтобы это помогало экономическому развитию страны-реципиента. Авторы предложения осознавали, что власти Хашимитского Королевства с недоверием относятся к идее частичной интеграции беженцев, так как привыкли воспринимать их как вызов стабильности страны. А. Бэтс и П. Коллиер надеялись, что безвыходное положение Иордании и финансовая помощь со стороны международного сообщества заставят ее изменить подход к вынужденным мигрантам. По замыслу британских ученых, лагерь беженцев и места их компакт-

⁴³ Interview with His Majesty King Abdullah II for BBC // BBC. 02.02.2016. Available at: <https://kingabdullah.jo/en/interviews/interview-his-majesty-king-abdullah-ii-2> (accessed: 23.06.2019).

ного проживания в крупных иорданских городах превратятся в «индустриальные инкубационные зоны», где сирийцы получат образование, новую квалификацию и рабочие места. Кроме того, демаргинализация беженцев станет гарантией, что в будущем они примут деятельное участие в постконфликтной реконструкции в Сирии, а не превратятся в «горючий материал», с которым будут работать вербовщики из экстремистских организаций [Betts, Collier, 2015: 2–5].

Первая международная конференция, посвященная помощи беженцам из Сирии, состоялась в Лондоне 4 февраля 2016 г. В ней приняли участие главы ряда государств и представители гуманитарных организаций. Ведущую роль в проведении мероприятия сыграли Великобритания, Германия, Норвегия, Кувейт и ООН. Участники конференции пообещали предоставить рекордные суммы (около 12 млрд долл., главные доноры — Великобритания, Германия, США) для помощи сирийцам в Турции, Ливане и Иордании и признали, что для решения проблемы недостаточно только гуманитарной помощи и необходимо реализовывать модель адаптации беженцев, ранее предложенную экспертами.

Конференция не была в полной мере инклюзивной, так как на нее не пригласили представителей правительства САР (впоследствии делегаты от Дамаска не были приглашены на вторую, третью и четвертую конференции), а также не рассматривали вопрос о помощи внутренне перемещенным лицам в Сирии. Кроме того, из всех трех государств (Турция, Иордания и Ливан), ситуации в которых была посвящена конференция, именно Хашимитскому Королевству был отдан приоритет, что объяснялось не только его ключевой ролью в регионе, но и тем, что Иордания, в отличие от Турции, испытывавшей похолодание в отношениях с ЕС и США, была более готова к конструктивному партнерству с Западом. Преимущество Иордании по сравнению с Ливаном, который в последние годы погряз в череде президентских, парламентских и правительственных кризисов, заключалось в наличии сильной и дееспособной исполнительной власти.

Достигнутые договоренности были названы «Иорданским соглашением» (Jordan Compact)⁴⁴. Оно предусматривало: а) ока-

⁴⁴The Jordan Compact: A new holistic approach between the Hashemite Kingdom of Jordan and the international community to deal with the Syrian refugee crisis // Supporting Syria and the region. London Conference, 2016. P. 1–3. Available at: <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20180601145910/https://2c8kkt1ykog81j8k9p47oglb-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2016/02/Supporting-Syria-the-Region-London-2016-Jordan-Statement.pdf> (accessed: 23.06.2019).

зание Иордании помощи в виде грантов и займов на конкретные цели; б) выдачу иорданскими властями беженцам 200 тыс. разрешений на работу в определенных секторах экономики; в) создание более выгодного для королевства режима торговли с ЕС сроком на 10 лет при условии, что экспортируемая в Европу продукция будет производиться на территории 18 иорданских экономических и промышленных зон с привлечением сирийской рабочей силы (не менее 25% работников с начала 2019 г.); г) обеспечение доступа сирийцев к образованию и социальным услугам [Howden, 2017: 4–5].

«Иорданское соглашение» получило серьезное финансовое обеспечение и стало примером того, как политическая воля и активное взаимодействие между государствами-донорами, международными организациями и ближневосточными странами, принявшими наибольшее число сирийских беженцев, позволили в короткие сроки собрать большие финансовые средства для помощи мигрантам и странам-реципиентам. По официальным иорданским данным, в 2016 г. на реализацию Плана реагирования на миграционный кризис (Jordan Response Plan), разработанного Министерством планирования и международного сотрудничества ИХК, было привлечено 1,63 млрд долл., что на треть больше, чем в предыдущие годы. В дополнение Всемирный банк предоставил 78 млн долл. и ряд льготных займов для экономического развития, создания новых рабочих мест и улучшения инфраструктуры⁴⁵.

Следующая международная донорская конференция по Сирии, в которой приняли участие представители более 70 стран, прошла в Брюсселе 5 апреля 2017 г. К концу года Иордании было направлено 2,6 млрд долл., в том числе 960 млн в виде грантов и 1,6 млрд в виде займов⁴⁶. Третья конференция также состоялась в столице Бельгии 24–25 апреля 2018 г. На ней присутствовали представители 57 государств, в том числе России, Турции, Ирана, США, Саудовской Аравии. По итогам 2018 г. Иордания привлекла 3,1 млрд долл. помощи, в том числе 940 млн

⁴⁵ Annex: Supporting resilience of host countries and refugees in the context of the Syrian crisis // European Council, Council of the European Union. 05.04.2017. P. 1. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/media/24068/annex-jordan.pdf> (accessed: 23.06.2019).

⁴⁶ Supporting Syria and the region: Post-Brussels conference financial tracking. Report five // European Council, Council of the European Union. 2018. P. 7. Available at: https://www.consilium.europa.eu/media/33790/supporting-syria-and-the-region_post-brussels-conference-tracking-proces.pdf (accessed: 23.06.2019).

в виде грантов и 2,2 млрд в виде льготных займов⁴⁷. 12–14 марта 2019 г. в Брюсселе прошла очередная, четвертая, конференция, собравшая представителей 85 стран. Участники пообещали пожертвовать около 9 млрд долл. в 2019 г., еще 2,4 млрд — в 2020 г. и последующий период. Основными донорами и заимодавцами, как и ранее, выступили Германия, ЕС, США, Великобритания, Канада, Всемирный банк, Европейский банк реконструкции и развития и другие европейские структуры⁴⁸. В 2016–2019 гг. в опубликованных документах по итогам донорских конференций не уточнялись суммы, предназначавшиеся конкретной стране на текущий год; детальные цифры оглашались лишь по предыдущему году (начиная со второй конференции). По оценке иорданского руководства, в 2019 г. на реализацию Плана реагирования, включая помощь развитию иорданских регионов, в наибольшей степени пострадавших от миграционного кризиса, обеспечение безопасности, улучшение инфраструктуры, компенсацию финансовых потерь королевства от войны в САР, требуется не менее 2,4 млрд долл.⁴⁹

Таким образом, с 2016 г. было многое сделано для улучшения положения беженцев, однако ситуация в целом остается противоречивой и сложной. По состоянию на май 2019 г. сирийским беженцам выдано 138 тыс. разрешений на работу. При этом 304,1 тыс. сирийцев — это мужчины и женщины трудоспособного возраста⁵⁰. Для сирийцев были открыты лишь некоторые сферы профессиональной деятельности (сельское хозяйство, строительство, производство), чтобы они не составляли конкуренции для иорданцев. Те сирийцы, которые до войны работали учителями, инженерами, юристами, медиками, не имеют законной возможности трудоустройства по специальности, и это положение

⁴⁷ Supporting Syria and the region: Post-Brussels conference financial tracking. Report seven // European Council, Council of the European Union. 2019. P. 7. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/media/38467/syria-report-seven-revised-final.pdf> (accessed: 23.06.2019).

⁴⁸ Co-chairs' statement annex: Fundraising supporting the future of Syria and the region — Brussels III Conference Brussels // European Council, Council of the European Union. 2019. P. 1–4. Available at: https://www.consilium.europa.eu/media/38579/14-03-2019-pledging-statement_final_rev.pdf (accessed: 23.06.2019).

⁴⁹ Jordan Response Plan for the Syrian Crisis 2019 // The Jordan Response Platform for the Syria Crisis (JRPSC). P. 12. Available at: <https://static1.squarespace.com/static/522c2552e4b0d3c39ccd1e00/t/5c9211e6e79c7001701ba9b3/1553076715901/Final+2019+JRP.pdf> (accessed: 23.06.2019).

⁵⁰ Economic inclusion of Syrian refugees Jordan // UNHCR. 2019. P. 1–2. Available at: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/69904> (accessed: 23.06.2019).

вряд ли изменится. Сирийские женщины мало заинтересованы в получении разрешений, так как или занимаются домашним хозяйством, или предпочитают нелегально работать в сфере услуг и предпринимательства, которая не включена в перечень секторов экономики, открытых для беженцев [Morris et al., 2018: 8–9]. Сирийцы не спешат обращаться за разрешениями на работу из-за высокой стоимости услуги по легализации [Yahya, 2018: 21]. Наконец, многие сирийцы к моменту начала реализации решений Лондонской конференции по беженцам уже нелегально работали на более привлекательных и лучше оплачиваемых должностях. Официальные рабочие места в основном ограничены предприятиями на территории индустриальных зон, что не всегда подходит сирийцам, поскольку дорога до работы из лагерей беженцев занимает много времени и требует значительных затрат [Schubert, Naase, 2018: 100–101]. Кроме того, чтобы компенсировать появление большого числа легальной сирийской рабочей силы, власти начали ужесточать условия для египетских трудовых мигрантов (которых в королевстве насчитывалось несколько сотен тысяч), занятых в тех же отраслях [Tsourapas, 2019: 9].

Сохраняется неудовлетворительная ситуация и в сфере образования. Из 233 тыс. сирийских детей и подростков в возрасте от 5 до 17 лет школу не посещают 73 тыс. В 2018–2019 учебном году в соответствии с Национальным стратегическим планом по развитию образования, подготовленным Министерством образования Иордании, в связи с увеличением числа учащихся были приняты на работу более 7 тыс. учителей⁵¹. В сфере здравоохранения Иордания пошла на послабления для сирийцев, снизив на 20% плату за медицинские услуги в местных учреждениях. Помимо этого бесплатная медицинская помощь, хотя далеко не в полном объеме, оказывается по линии УВКБ ООН⁵².

Признавая наличие существенного прогресса в реализации «Иорданского соглашения», следует отметить, что интеграции беженцев в экономику Хашимитского Королевства не произошло. Скорее отмечается некоторое улучшение их положения при

⁵¹Jordan Response Plan for the Syrian Crisis 2019 // The Jordan Response Platform for the Syria Crisis (JRPSC). P. 7. Available at: <https://static1.squarespace.com/static/522c2552e4b0d3c39ccd1e00/t/5c9211e6e79c7001701ba9b3/1553076715901/Final+2019+JRP.pdf> (accessed: 23.06.2019).

⁵²3RP Regional, refugee and resilience plan. Annual report. 2018 // UNHCR. P. 9. Available at: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/68557> (accessed: 23.06.2019).

сохранении высокого уровня бедности, трудностей с получением образования и доступом к медицинским услугам. Тем не менее согласно проведенным опросам около 88% сирийцев считают, что условия их жизни в Иордании лучше, чем в Ливане или Турции [El-Gamal, 2019: 9]. Иорданские власти признают недостаточность усилий по решению проблемы беженцев и в первую очередь делают акцент на необходимости увеличения объемов международной помощи.

Сирийско-иорданское сближение в свете трансформации конфликта в Сирии

Реализация Хашимитским Королевством нового подхода в отношении беженцев была тесно связана с развитием ситуации в Сирии, где параллельно происходили серьезные подвижки в сторону укрепления положения властей САР и деэскалации конфликта. Иордания заняла более гибкую позицию, отойдя от прежней политики, выражавшейся в ограниченной поддержке действий противников Б. Асада, в успех и позитивный эффект которой в Аммане никогда особо не верили. В рамках прежнего курса в 2013 г. в иорданской столице при поддержке западных партнеров был организован Центр военного сотрудничества, который начал активную работу после объединения в феврале 2014 г. около 50 разнородных оппозиционных группировок светского и исламистского толка, действовавших на юге Сирии, в так называемый Южный фронт. Создавая эти структуры, США и их европейские и арабские союзники надеялись укрепить антиасадовские силы. Абдалла II скорее рассчитывал, что Центр и Фронт стабилизируют положение в приграничных регионах, так как воцарение там хаоса после ухода сирийских правительственных войск могло привести к увеличению потока беженцев в Иорданию и росту угроз ее безопасности. Последнее соображение по мере успехов «ИГ» и «Джабхат ан-Нусры» приобретало все большую актуальность. Однако курс на поддержку так называемой умеренной оппозиции не приносил ощутимых результатов, в том числе для Хашимитского Королевства. Новая возможность изменить ситуацию в пользу Иордании представилась после начала операции российских Военно-космических сил в Сирии с конца сентября 2015 г.

На фоне ослабления интереса США к конфликту Амман сделал ставку на конструктивный диалог с Москвой при одобрении со стороны Вашингтона. Между Россией и Иорданией было достигнуто неформальное соглашение о том, что российско-си-

рийская операция не будет направлена против оппозиционных сил в провинции Дераа, а те в свою очередь сосредоточатся на борьбе с местными группировками, связанными с «халифатом» [Masarou, 2017].

Благодаря военным и дипломатическим успехам РФ ситуация в Сирии менялась в лучшую сторону. Во второй половине 2017 г. при поддержке трех стран — участниц Астанинского процесса (России, Турции и Ирана) и наблюдателей в лице США и Иордании были созданы четыре зоны деэскалации, в том числе на юго-западе Сирии. Иорданские власти очень рассчитывали на стабилизацию обстановки в провинции Дераа. В январе 2018 г. в Сочи прошел Конгресс сирийского национального диалога. В июле на сирийской авиабазе Хмеймим был учрежден Центр приема, распределения и размещения беженцев (в декабре 2018 г. переименован в Центр по примирению враждующих сторон и контролю за перемещением беженцев). Эти шаги привели к некоторому снижению уровня насилия на отдельных территориях и создавали условия для работы международных гуманитарных организаций, но до полного прекращения боевых действий, как и до достижения политического урегулирования сирийского конфликта, еще далеко. Тем не менее в Сирии появились условия для отказа многих граждан страны от вынужденной миграции, а новая обстановка даже способствовала возвращению некоторых беженцев на родину.

Противники процесса деэскалации из числа радикальных сирийских группировок предприняли несколько атак против Иордании. С июня 2016 г. после нападения «ИГ» на иорданских пограничников, в результате которого погибли шесть военных, Иордания закрыла границу⁵³, что негативно отразилось на сирийских внутренних беженцах, которые скапливались в палаточных лагерях у границы с королевством, но по-прежнему были лишены возможности найти безопасное укрытие на иорданской территории. Например, около 40 тыс. человек оказались изолированы в лагере «Рукбан» в демилитаризованной зоне на стыке границ Иордании, Ирака и Сирии на юго-востоке сирийской провинции Хомс. Лагерь находится в 55-километровой зоне ответственности базы США в Эт-Танфе и имеет репутацию одного из самых проблемных с точки зрения условий проживания

⁵³Jordan: Background and U.S. relations. Congressional Research Service. P. 9 // Federation of American Scientists. 09.04.2019. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/mideast/RL33546.pdf> (accessed: 23.06.2019).

ния и активных действий боевиков-исламистов⁵⁴. Иорданские власти также периодически высылали сирийцев на родину, но приводимые наблюдателями цифры депортированных незначительны (несколько сотен человек) и скорее говорят о том, что эта исключительная мера была продиктована соображениями безопасности⁵⁵.

В июле 2018 г. сирийские правительственные силы установили контроль над приграничными с Иорданией районами провинции Дераа, выдавив оттуда отряды оппозиции. Случившееся отвечало интересам Хашимитского Королевства, доказательством чего стала серия шагов, направленных на нормализацию отношений с САР. В октябре 2018 г. благодаря посредничеству России между Иорданией и Сирией был вновь открыт пограничный переход и зона свободной торговли «Джабер/Нассим». Возобновление работы перехода привело к оживлению иордано-сирийской торговли, обещало улучшение экономического положения северных провинций Иордании и создавало в будущем перспективу реинтеграции Сирии в региональную экономику, так как через эти две страны до войны шел транзит товаров из государств Аравийского полуострова в Ливан и далее в Европу [Mogielnicki, Wermienbol, 2018]. Открытие КПП способствовало возвращению на родину примерно 15 тыс. сирийцев в период с ноября 2018 по февраль 2019 г.⁵⁶ Это скромная цифра, но следует принимать во внимание, что с января 2016 по июнь 2018 г. в Сирию из Иордании вернулись около 17 тыс. беженцев⁵⁷. В январе 2019 г. в иорданское посольство в Дамаске был назначен временный поверенный в делах, и повышение уровня дипломатических отношений свидетельствовало о прогрессе в двусторонних связях.

Иордано-сирийское сближение поставило Амман в сложное положение перед Вашингтоном, который продолжал придержи-

⁵⁴ Шелудкова И. Рукбан: ловушка для сирийских беженцев // Евроньюс. 22.11.2018. Доступ: Available at: <https://ru.euronews.com/2018/11/22/rukban-refugee-campin-syria-situation-very-difficult> (дата обращения: 23.06.2019).

⁵⁵ Spangler M. Syria's refugees begin their journey home // The Foreign Policy. 04.04.2019. Available at: <https://foreignpolicy.com/2019/04/04/home-sweet-syria/> (accessed: 23.06.2019).

⁵⁶ Najjar F. HRW: Jordan 'summarily deporting Syrian refugees' // Al Jazeera Media Network. 03.10.2017. Available at: <https://www.aljazeera.com/news/2017/10/jordan-summarily-deporting-syrian-refugees-hrw-171002131634501.html> (accessed: 23.06.2019).

⁵⁷ Ghazal M. UNHCR validating number of Syrian returnees from Jordan // The Jordan Times. 12.03.2019. Available at: <http://www.jordantimes.com/news/local/%E2%80%98unhcr-validating-number-syrian-returnees-jordan%E2%80%99> (accessed: 23.06.2019).

ваться более жесткой позиции в отношении сирийского режима, особенно рассчитывая на экономические рычаги давления. В марте 2019 г. посол РФ в Иордании Г. Десятников сообщил, что королевство «сталкивается с серьезными препятствиями со стороны США, представители которых открытым текстом угрожают иорданскому бизнесу, который стремится вернуться в Сирию, разнообразными санкциями»⁵⁸. По данным российского арабоязычного телеканала «Русия аль-Яум», в середине июня 2019 г. Иордания из-за нажима Соединенных Штатов была вынуждена наложить запрет на сирийский экспорт в страну. Вашингтон также настаивал на полном закрытии пограничного перехода «Джабер/Нассим»⁵⁹.

* * *

Таким образом, одним из результатов конфликта в Сирии стал массовый приток сирийских беженцев в Иорданское Хашимитское Королевство: их число составило более 600 тыс. по данным ООН и более 1,3 млн по данным иорданских властей. Вынужденная миграция сирийцев обострила социально-экономические проблемы Иордании, где в последнее десятилетие наблюдаются низкие темпы роста ВВП и высокая безработица. С 2011 г., когда в страну стали прибывать первые жертвы конфликта, и по настоящее время действия иорданского руководства в отношении беженцев претерпели существенные изменения. В 2011–2013 гг. проводилась политика открытых границ — сирийцы беспрепятственно проникали в Иорданию. После резкого увеличения числа беженцев Амман с 2013–2014 гг. начал принимать меры по сдерживанию потенциальных вынужденных мигрантов и смог путем закрытия границ и сохранения неблагоприятных условий для беженцев на территории Иордании стабилизировать их численность. Реализации этого курса способствовала специфика иорданской правовой базы, регулирующей проблемы мигрантов и беженцев, так как королевство, в отличие от западных стран, изначально не стремилось связывать себя жесткими международно-правовыми обязательствами в этой области. Однако с

⁵⁸ Российский посол рассказал об угрозах в адрес Иордании со стороны США // РИА «Новости». 14.03.2019. Доступ: <https://ria.ru/20190314/1551785071.html> (дата обращения: 23.06.2019).

⁵⁹ US pressures Jordan to freeze trade with Syria and close border crossing: Report // Al Masdar News. 17.06.2019. Available at: <https://www.almasdarnews.com/article/uspressures-jordan-to-freeze-trade-with-syria-and-close-border-crossing-report/> (accessed: 23.06.2019).

2016 г. Иордания перешла к более гибкой политике в отношении беженцев, с одной стороны, продолжая препятствовать их притоку на свою территорию, а с другой — используя переселенцев для получения от США, ЕС и международных организаций дополнительного финансирования, которое не только помогает смягчить влияние сирийского кризиса, но и способствует развитию инфраструктуры и некоторых сфер экономики.

Что касается перспектив эволюции проблемы сирийских беженцев для Иордании, то они всецело зависят от процесса урегулирования конфликта в САР. Положение в этой стране, несмотря на тенденцию к деэскалации благодаря изменению соотношения сил в противостоянии властей и оппозиции в пользу нынешней правящей элиты, результативному диалогу, который ведут внешние акторы, и провалу проекта альтернативной государственности, предложенного «ИГ», пока далеко от установления мира. Еще более сложен крайне актуальный вопрос о постконфликтном восстановлении Сирии. Вокруг него ведется жесткая политическая игра, так как «Россия, Иран и Китай <...> проявляют устойчивый интерес к участию в восстановлении САР, тогда как страны Запада, “традиционные” доноры, которые исторически несли основное финансовое бремя по восстановлению постконфликтных государств, а также ряд их партнеров в регионе заняли обструкционистскую позицию, поставив участие в реконструкции областей, подконтрольных Дамаску, в зависимости от хода политического процесса» [Бар-тнев, 2018: 756–757].

В этих условиях трудно ожидать массового возвращения сирийских беженцев из Иордании, которые считают Сирию небезопасной и опасаются, что даже в постконфликтный период в сирийском обществе сохранится культура насилия. Значительная часть беженцев хотели бы вернуться в свободное, демократическое, правовое и инклюзивное государство, в котором бы состоялся процесс национального примирения. Переселенцы, которые поддерживают Б. Асада и отдают приоритет таким ценностям, как стабильность и безопасность, полагают, что эти условия, необходимые для их возвращения в страну, будут созданы скоро, в то время как критики режима настроены скептически [Yaħya, 2018: 39–40].

Несмотря на отказ Аммана от политики маргинализации сирийцев и переход к курсу на их адаптацию, результаты скорее позволяют говорить о смягчении для Иордании проблемы сирийских беженцев, чем о ее решении. Этому способствует и

политика Б. Асада, направленная на изменение демографической ситуации в подконтрольных правительственным силам районах Сирии, так как сокращение доли суннитского населения за счет его бегства из зон конфликта укрепляет позиции режима, имеющего наибольшую поддержку среди сирийских алавитов и христиан [Abu Ahmad, 2018]. Скорее саму Иорданию ожидает усиление внутренней миграции из ставшего экономически неблагоприятным и страдающим от недостатка воды севера страны в ее центральные районы. Позитивные достижения нестандартного подхода властей Хашимитского Королевства (т.е. своего рода, по выражению британского исследователя Г. Цурапаса, получение ренты от иностранных государств за расселение на своей территории беженцев [Tsourapas, 2019]) не перекрывают тех многочисленных и разнообразных рисков, которыми обрачивается присутствие сирийских граждан.

По оценке правительства Иордании, с 2011 г. ущерб страны от последствий конфликта в Сирии составил 11 млрд долл. В эту цифру входят расходы на социальную сферу и инфраструктуру, меры по укреплению безопасности и потери от прекращения торгово-экономических отношений с САР⁶⁰. Состояние иорданской экономики очень сложное, что объясняется не только притоком беженцев, но и нарушением внешнеторговых связей королевства, снижением его привлекательности для иностранных инвесторов, падением доходов от туризма, в том числе из-за экономического спада в странах Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива. Население Иордании уже несколько лет страдает от высокого уровня безработицы (18,6% в 2018 г.), зависит от субсидий властей, занятости в госсекторе и переводов от иорданских трудовых мигрантов в странах Персидского залива. Рост ВВП остается низким — 2,1% в 2017 г., 2,4 — в 2018 г. и ожидаемые 2,5% — в 2019 г.⁶¹ Примерно на таком же уровне после прекращения экономического бума 2005–2008 гг. (рост экономики до 8% в год) ВВП оставался в преддверии «иорданской весны» [Демченко, 2012: 323, 327].

⁶⁰ Jordan Response Plan for the Syrian Crisis 2019 // The Jordan Response Platform for the Syria Crisis (JRPSC). P. 7. Available at: <https://static1.squarespace.com/static/522c2552e4b0d3c39ccd1e00/t/5c9211e6e79c7001701ba9b3/1553076715901/Final+2019+JRP.pdf> (accessed: 23.06.2019).

⁶¹ Jordan's economic outlook // The World Bank. 16.04.2018. Available at: <https://www.worldbank.org/en/country/jordan/publication/economic-outlook-april-2018> (accessed: 23.06.2019).

Оживление экономической ситуации в Иордании в случае начала постконфликтной реконструкции Сирии не гарантирует социально-политической стабильности. Скорее оно может спровоцировать новую напряженность в обществе, так как структурные реформы, которые различные иорданские правительства постепенно осуществляют в последнее десятилетие, предполагают сокращение государственных расходов на социальную сферу, включая субсидирование цен на продукты, приватизацию предприятий, уменьшение числа госслужащих и другие непопулярные меры. В ответ иорданцы в неблагополучных провинциях, считая, что государство нарушает условия «социального контракта» (лояльность в обмен на обеспечение минимально приемлемого уровня жизни), устраивают акции протеста, выливающиеся в столкновения с полицией. «Хлебные бунты» в 2017 г. случались в Салте, Кераке, Мадабе. Серьезные выступления в 2018 г. в Маане в ответ на планы властей увеличить налоги, а также рост цен на бензин и электроэнергию вынудили правительство отложить и смягчить пакет реформ⁶². Тревогу властей вызывает то, что традиционно протесты против повышения цен на хлеб дополняются политическими требованиями: борьбы с коррупцией, ограничения королевской власти и усиления роли парламента, пересмотра отношений с Израилем. Предлагаемые оппозицией реформы носят революционный характер и грозят нарушить ту систему сдержек и противовесов, которая позволяла Хашимитской династии десятилетиями править Иорданией, обреченной выживать в неблагоприятных внутренних и внешних условиях. Во дворце, вероятно, недооценивают запрос на реформу политической системы, считая, что недовольство вызвано высокой коррупцией и социально-экономическими трудностями. Однако борьба короля с этими проблемами больших успехов также не приносит. В последние три десятилетия на фоне экономической либерализации и усиления урбанизации иорданские провинции, где сосредоточена значительная часть восточноиорданцев, чувствуют себя забытыми властями, что подтачивает социальную базу монархии. Приток сирийских беженцев, пусть пока временно, но усугубивший экономические трудности и изменивший иорданскую демографию, еще более

⁶² Аль-Макалех (Дубовикова) М. В Аммане все неспокойно // Российский совет по международным делам. 14.06.2018. Доступ: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/v-ammane-vse-nespokoyno/> (дата обращения: 23.06.2019).

способствует эрозии отношений между Хашимитской династией и восточными иорданцами.

Массовые выступления в стране в 2017–2018 гг. показали, что попытки властей объяснить социально-экономические трудности проблемой сирийских беженцев безуспешны, хотя в другом отношении конфликт в Сирии оказался для режима «полезен»: иорданцы на печальном примере соседей усвоили, что протесты с целью добиться улучшений могут привести к обратным результатам.

Таким образом, Иордания сумела избежать самых худших последствий, которые могли бы быть результатом влияния сирийской гражданской войны. Очевидно, что королевство пережило самую острую ее фазу, с трудом сохранило баланс между собственными интересами, выражавшимися в нежелании втягиваться в конфликт, и приоритетами спонсоров, добивавшихся от Аммана более активной поддержки сирийской вооруженной оппозиции, взяло ситуацию с беженцами под контроль, добилось увеличения внешней финансовой и военной помощи и подтвердило статус одного из ключевых акторов на Ближнем Востоке. Однако динамика сирийского конфликта и системные проблемы Иордании дают основания полагать, что положение в стране в ближайшей перспективе едва ли утратит свою остроту, а кризис беженцев как минимум в течение нескольких лет останется фактором, определяющим социально-экономическое и политическое развитие Хашимитского Королевства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бартенев В.И. «Взаимно гарантированная обструкция»? Россия, страны Запада и политические дилеммы восстановления Сирии // Вестник РУДН. Серия: Международные отношения. 2018. Т. 18. № 4. С. 755–774. DOI: 10.22363/2313-0660-2018-18-4-755-774.

2. Демченко А.В. Иордания // Ближний Восток, «Арабское пробуждение» и Россия: что дальше? Сборник статей / Отв. ред. В.В. Наумкин, В.В. Попов, В.А. Кузнецов. М.: ИВ РАН, 2012. С. 321–337.

3. Малахов В.С. Миграционный кризис: международное сотрудничество и национальные стратегии. Российский совет по международным делам, 2016. Доступ: <https://russiancouncil.ru/upload/MigrationCrisis-Policybrief10-ru.pdf> (дата обращения: 23.06.2019).

4. Наумкин В.В., Кузнецов В.А., Сухов Н.В., Звягельская И.Д. Ближний Восток в эпоху испытаний: травмы прошлого и вызовы будущего: Доклад Международного дискуссионного клуба «Валдай». М., 2016. Доступ: <http://book.ivran.ru/f/dokladblizhnij-vostok-v-epohu-isyptanij.pdf> (дата обращения: 23.06.2019).

5. Хлебникова Л.Р. США и проблемы обеспечения стабильного развития Иорданского Хашимитского Королевства в исторической ретроспективе // Вестник Московского университета. Сер. 25: Международные отношения и мировая политика. 2018. № 3. С. 79–120.

6. Abbadi S. Jordan in the shadow of ISIS // Counter Terrorist Trends and Analyses. 2015. Vol. 7. № 2. P. 8–12.

7. Abu Ahmad I. Assad's Law 10: Reshaping Syria's demographics. The Washington Institute for Near East Policy, 2018. Available at: <https://www.washingtoninstitute.org/fikraforum/view/assads-law-10-reshaping-syrias-demographics> (accessed: 23.06.2019).

8. Achilli L. Syrian refugees in Jordan: A reality check. Migration Policy Centre. EUI, 2015. Available at: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/34904/MPC_2015-02_PB.pdf (accessed: 23.06.2019).

9. Alshoubaki W., Harris M. The impact of Syrian refugees on Jordan: A framework for analysis // Journal of International Studies. 2018. № 11 (2). P. 154–179. DOI: 10.14254/2071-8330.2018/11-2/11.

10. Barbelet V., Hagen-Zanker J., Mansour-Ille D. The Jordan Compact: Lessons learnt and implications for future refugee compacts. ODI Briefing papers, 2018. Available at: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12058.pdf> (accessed: 23.06.2019).

11. Barnes-Dacey J. Jordan: Stability at all costs // The regional struggle for Syria / Ed. by J. Barnes-Dacey, D. Levy. The European Council on Foreign Relations, 2013. P. 49–54. Available at: https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR86_SYRIA_REPORT.pdf (accessed: 23.06.2019).

12. Betts A., Collier P. Help refugees help themselves: Let displaced Syrians join the labor market // Foreign Affairs. 2015. Vol. 94. No. 6. Available at: <https://www.uio.no/studier/emner/jus/jus/JUS5530/v16/undervisningsmateriale/help-refugees-help-themselves-let-displaced-syrians-join-the-labor-market-%282%29.pdf> (accessed: 23.06.2019).

13. El-Gamal J.M. The displacement dilemma: Should Europe help Syrian refugees return home? European Council on foreign relations, 2019. Available at: https://www.ecfr.eu/page/-/the_displacement_dilemma_should_europe_help_syrian_refugees_return_home.pdf (accessed: 23.06.2019).

14. Francis A. Jordan's refugee crisis. Carnegie Endowment for International Peace, 2015. Available at: https://carnegieendowment.org/files/CP_247_Francis_Jordan_final.pdf (accessed: 23.06.2019).

15. Gomez M.P., Christensen A. The impacts of refugees on neighboring countries: A development challenge. World development report 2011. Background note, 2010. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/27710/620580WP0The0I0BOX0361475B00PUBLIC0.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (accessed: 23.06.2019).

16. Howden D., Patchett H., Alfred C. The compact experiment: Push for refugee jobs confronts reality of Jordan and Lebanon. Refugees Deeply Quarterly, 2017. Available at: <https://s3.amazonaws.com/newsdeeply/public/quarterly3/RD+Quarterly+-+The+Compact+Experiment.pdf> (accessed: 23.06.2019).

17. Kraft C., Sieverding M., Salemi C., Keo C. Syrian refugees in Jordan: Demographics, livelihoods, education, and health. The Economic Research Forum, 2018. Available at: https://erf.org.eg/wp-content/uploads/2018/04/1184_Final.pdf (accessed: 23.06.2019).

18. Lischer S.K. The Global refugee crisis: Regional destabilization and humanitarian protection // *Dædalus, the Journal of the American Academy of Arts & Sciences*. 2017. № 46 (4). P. 85–97. DOI: 10.1162/DAED_a_00461.

19. Macaron J. Jordan and the US-Russia deal in Southern Syria. Arab Center Washington, D.C., 2017. Available at: http://arabcenterdc.org/policy_analyses/jordan-and-the-us-russia-deal-in-southern-syria/ (accessed: 23.06.2019).

20. Mogielnicki R., Wermenbol G. Border opportunities: Reviving the Jordan-Syria free trade zone. The Middle East Institute, 2018. Available at: <https://www.mei.edu/publications/border-opportunities-reviving-jordan-syria-free-trade-zone> (accessed: 23.06.2019).

21. Morris J., Pack C., Warshafsky S.H. et al. Manufacturing landscapes: The politics and practices of the Jordan refugee compact. Zolberg Institute, 2018. Available at: <https://zolberginstitute.org/wp-content/uploads/2018/09/Amman-final-report.pdf> (accessed: 23.06.2019).

22. Murdoch J., Sandler T. Civil wars and economic growth: A regional comparison // *Defence and Peace Economics*. 2002. Vol. 13 (6). P. 451–464. DOI: doi.org/10.1080/10242690214336.

23. Nasser C., Charpentier Z. An uncertain homecoming: Views of Syrian refugees in Jordan on return, justice, and coexistence. Research report. The International Center for Transitional Justice, 2019. Available at: https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ_Report_SyrianRefugees_Jordan_Final.pdf (accessed: 23.06.2019).

24. Salehyan I. The externalities of civil strife: Refugees as a source of international conflict. Paper presented at the conference on ‘Migration, international relations, and the evolution of world politics’. Woodrow Wilson School of Public and International Affairs. Princeton University, 2007. Available at: <https://itservices.cas.unt.edu/~idean/RefugeesWar.pdf> (accessed: 23.06.2019).

25. Schubert M., Haase I. How to combat the causes of refugee flows. The EU-Jordan Compact in practice. The Konrad-Adenauer-Stiftung, 2018. Available at: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=7c25eba0-342f-b05a-7022-212b042ebffe&groupId=252038 (accessed: 23.06.2019).

26. Seeley N. Jordan’s ‘open door’ policy for Syrian refugees // *The Foreign Policy*. 01.03.2012. Available at: <https://foreignpolicy.com/2012/03/01/jordans-open-door-policy-for-syrian-refugees/> (accessed: 23.06.2019).

27. Tsourapas G. The Syrian refugee crisis and foreign policy decision-making in Jordan, Lebanon, and Turkey // *Journal of Global Security Studies*. 2019. Preprint. P. 1–18. Available at: https://www.academia.edu/37984469/The_Syrian_Refugee_Crisis_and_Foreign_Policy_Decision-Making_in_Jordan_Lebanon_and_Turkey (accessed: 23.06.2019). DOI: 10.1093/jogss/ogz016.

28. Whitaker B.E. Refugees in Western Tanzania: The distribution of burdens and benefits among local hosts // *Journal of Refugee Studies*. 2002. № 15 (4). P. 339–358. Available at: <https://pages.uncc.edu/beth-whitaker/wp-content/uploads/sites/39/2012/02/whitaker-JRS-2002.pdf> (accessed: 23.06.2019). DOI: 10.1093/jrs/15.4.339.

29. Yahya M. Unheard voices. Carnegie Endowment for International Peace, 2018. Available at: https://carnegieendowment.org/files/Yahya_UnheardVoices_INT_final.pdf (accessed: 23.06.2019).

A.V. Demchenko

**REFUGEE CRISIS IN JORDAN:
THE LOGIC OF DEVELOPMENT
AND POSSIBLE SOLUTIONS**

*Institute of Oriental Studies
12 Rozhdestvenka Str, Moscow, 107031*

One major consequence of the conflict in Syria, giving it a truly international dimension, is an unprecedented refugee crisis. The 2015 refugee crisis in the European Union received particularly broad media coverage. However, one should not lose sight of the fact that the largest number of refugees from Syria streamed into neighboring countries, dramatically altering social, economic and political situation there. In this regard the case of the Hashemite Kingdom of Jordan deserves special attention. According to various estimates, Jordan hosted from 600 000 to over 1 300 000 Syrian refugees. At the same time, Jordan's refugee policy has some peculiarities due to a complex structure of its society and, as a result, the need to maintain an intercommunity balance. The author shows how these circumstances influenced Jordanian legal framework on the issues of migration and asylum. The paper examines the evolution of the Jordan government approaches to the issue of Syrian refugees from 2011, when the country hosted first victims of the conflict, to the present days. In particular, the author emphasizes that if in 2011–2013 refugees could enter the Jordan territory almost without any obstacles, then in 2013–2014 Amman, facing a constantly growing number of refugees, tightened up its asylum policy considerably. However it soon became evident that restrictive measures could not, per se, improve the social and economic situation in the country and have led to criminalization of migrants. As a result, in 2016 the Jordan government took a more flexible stance. On the one hand, Jordan continued to restrict the inflow of refugees but, on the other hand, tried to capitalize on them by seeking additional funding from the United States, the European Union and international organizations in order to mitigate the adverse impacts of the Syrian crisis and to promote its own infrastructural and economic development. However, the author concludes that the prospects for the settlement of the Syrian refugee crisis in Jordan remain unclear. They are wholly dependent on the process of conflict settlement in Syria and should it fail a fragile demographic and political balance in the kingdom will be irretrievably lost.

Keywords: Jordan, Syria, Russia, the United States, conflict in Syria, refugees, war on terror, foreign assistance.

About the author: *Aleksander V. Demchenko* — PhD (History), the Academic Secretary at the Institute of Oriental Studies of the Russian Academy of Sciences (e-mail: demchok@yandex.ru).

Acknowledgments: The research has been accomplished with a financial support from the Russian Science Foundation, project №17-18-01614.

REFERENCES

1. Bartenev V.I. 2018. 'Vzaimno garantirovannaya obstruktsiya'? Rossiya, strany Zapada i politicheskie dilemmy vosstanovleniya Sirii ['Mutually assured obstruction'? Russia, the West and political dilemmas of Syria's reconstruction]. *Vestnik RUDN. International Relations*, vol. 18, no. 4, pp. 755–774. DOI: 10.22363/2313-0660-2018-18-4-755-774. (In Russ.)
2. 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, IV RAN, pp. 321–337. (In Russ.)
3. Malakhov V.S. 2016. *Migration crisis: International cooperation and national strategies*. Russian International Affairs Council. Available at: <https://russiancouncil.ru/upload/MigrationCrisis-Policybrief10-en.pdf> (accessed: 23.06.2019).
4. Naumkin V., Sukhov N., Kuznetsov V., Zvyagelskaya I. 2016. *The Middle East in a time of troubles: Traumas of the past and challenges of the future*. Valdai Discussion Club Report. Available at: <http://book.ivran.ru/f/dokladblizhnij-vostok-v-epohu-ispytanij.pdf> (accessed: 23.06.2019).
5. Khlebnikova L.R. 2018. SShA i problemy obespecheniya stabil'nogo razvitiya Iordanskogo Khashimitskogo Korolevstva v istoricheskoi retrospektive [The United States and the challenges of the Hashemite Kingdom of Jordan's internal stability: A historical retrospective]. *Moscow University Bulletin of World Politics*, vol. 10, no. 3, pp. 79–120. (In Russ.)
6. Abbadi S. 2015. Jordan in the shadow of ISIS. *Counter Terrorist Trends and Analyses*, vol. 7, no. 2, pp. 8–12.
7. Abu Ahmad I. 2018. *Assad's Law 10: Reshaping Syria's demographics*. The Washington Institute for Near East Policy. Available at: <https://www.washingtoninstitute.org/fikraforum/view/assads-law-10-reshaping-syrias-demographics> (accessed: 23.06.2019).
8. Achilli L. 2015. *Syrian refugees in Jordan: A reality check*. Migration Policy Centre. EUI. Available at: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/34904/MPC_2015-02_PB.pdf (accessed: 23.06.2019).
9. Alshoubaki W., Harris M. 2018. The impact of Syrian refugees on Jordan: A framework for analysis. *Journal of International Studies*, no. 11 (2), pp. 154–179. DOI: 10.14254/2071-8330.2018/11-2/11.
10. Barbelet V., Hagen-Zanker J., Mansour-Ille D. 2018. *The Jordan Compact: Lessons learnt and implications for future refugee compacts*. ODI Briefing papers. Available at: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12058.pdf> (accessed: 23.06.2019).
11. Barnes-Dacey J. 2013. Jordan: Stability at all costs. In Barnes-Dacey J., Levy D. (eds.). *The regional struggle for Syria*. The European Council on Foreign Relations, pp. 49–54. Available at: https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR86_SYRIA_REPORT.pdf (accessed: 23.06.2019).
12. Betts A., Collier P. 2015. Help refugees help themselves: Let displaced Syrians join the labor market. *Foreign Affairs*, vol. 94, no. 6. Available at: [168](https://www.uio.no/studier/emner/jus/jus/JUS5530/v16/undervisningsmateriale/help-</div><div data-bbox=)

refugees-help-themselves-let-displaced-syrians-join-the-labor-market-%282%29.pdf (accessed: 23.06.2019).

13. El-Gamal J.M. 2019. *The displacement dilemma: Should Europe help Syrian refugees return home?* European Council on foreign relations. Available at: https://www.ecfr.eu/page/-/the_displacement_dilemma_should_europe_help_syrian_refugees_return_home.pdf (accessed: 23.06.2019).

14. Francis A. 2015. *Jordan's refugee crisis*. Carnegie Endowment for International Peace. Available at: https://carnegieendowment.org/files/CP_247_Francis_Jordan_final.pdf (accessed: 23.06.2019).

15. Gomez M.P., Christensen A. 2010. *The impacts of refugees on neighboring countries: A development challenge*. World development report 2011. Background note. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/27710/620580WP0The0I0BOX0361475B00PUBLIC0.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (accessed: 23.06.2019).

16. Howden D., Patchett H., Alfred C. 2017. *The compact experiment: Push for refugee jobs confronts reality of Jordan and Lebanon*. Refugees Deeply Quarterly. Available at: <https://s3.amazonaws.com/newsdeeply/public/quarterly3/RD+Quarterly+-+The+Compact+Experiment.pdf> (accessed: 23.06.2019).

17. Kraft C., Sieverding M., Salemi C., Keo C. 2018. *Syrian refugees in Jordan: Demographics, livelihoods, education, and health*. The Economic Research Forum. Available at: https://erf.org.eg/wp-content/uploads/2018/04/1184_Final.pdf (accessed: 23.06.2019).

18. Lischer S.K. 2017. The Global refugee crisis: Regional destabilization and humanitarian protection. *Dædalus, the Journal of the American Academy of Arts & Sciences*, no. 46 (4), pp. 85–97. DOI: 10.1162/DAED_a_00461.

19. Macaron J. 2017. *Jordan and the US-Russia deal in Southern Syria*. Arab Center Washington, D.C. Available at: http://arabcenterdc.org/policy_analyses/jordan-and-the-us-russia-deal-in-southern-syria/ (accessed: 23.06.2019).

20. Mogielnicki R., Wermenbol G. 2018. *Border opportunities: Reviving the Jordan-Syria free trade zone*. The Middle East Institute. Available at: <https://www.mei.edu/publications/border-opportunities-reviving-jordan-syria-free-trade-zone> (accessed: 23.06.2019).

21. Morris J., Pack C., Warshafsky S.H. et al. 2018. *Manufacturing landscapes: The politics and practices of the Jordan refugee compact*. Zolberg Institute. Available at: <https://zolberginstitute.org/wp-content/uploads/2018/09/Amman-final-report.pdf> (accessed: 23.06.2019).

22. Murdoch J., Sandler T. 2002. Civil wars and economic growth: A regional comparison. *Defence and Peace Economics*, vol. 13 (6), pp. 451–464. DOI: doi.org/10.1080/10242690214336.

23. Nasser C., Charpentier Z. 2019. *An uncertain homecoming: Views of Syrian refugees in Jordan on return, justice, and coexistence*. Research report. The International Center for Transitional Justice. Available at: https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ_Report_SyrianRefugees_Jordan_Final.pdf (accessed: 23.06.2019).

24. Salehyan I. 2007. *The externalities of civil strife: Refugees as a source of international conflict*. Paper presented at the conference on 'Migration, international relations, and the evolution of world politics'. Woodrow Wilson School of Public and International Affairs. Princeton University. Available at: <https://itservices.cas.unt.edu/~idean/RefugeesWar.pdf> (accessed: 23.06.2019).

25. Schubert M., Haase I. 2018. *How to combat the causes of refugee flows. The EU-Jordan Compact in practice*. The Konrad-Adenauer-Stiftung. Available at: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=7c25eba0-342f-b05a-7022-212b042ebffe&groupId=252038 (accessed: 23.06.2019).

26. Seeley N. 2012. Jordan's 'open door' policy for Syrian refugees. *The Foreign Policy*. Available at: <https://foreignpolicy.com/2012/03/01/jordans-open-door-policy-for-syrian-refugees/> (accessed: 23.06.2019).

27. Tsourapas G. 2019. The Syrian refugee crisis and foreign policy decision-making in Jordan, Lebanon, and Turkey. *Journal of Global Security Studies*, preprint, pp. 1–18. Available at: https://www.academia.edu/37984469/The_Syrian_Refugee_Crisis_and_Foreign_Policy_Decision-Making_in_Jordan_Lebanon_and_Turkey (accessed: 23.06.2019). DOI: 10.1093/jogss/ogz016.

28. Whitaker B.E. 2002. Refugees in Western Tanzania: The distribution of burdens and benefits among local hosts. *Journal of Refugee Studies*, no. 15 (4), pp. 339–358. Available at: <https://pages.uncc.edu/beth-whitaker/wp-content/uploads/sites/39/2012/02/whitaker-JRS-2002.pdf> (accessed: 23.06.2019). DOI: 10.1093/jrs/15.4.339.

29. Yahya M. 2018. *Unheard voices*. Carnegie Endowment for International Peace. Available at: https://carnegieendowment.org/files/Yahya_UnheardVoices_INT_final.pdf (accessed: 23.06.2019).