

ЕС и БРИКС: стратегическое партнерство или структурное расхождение?¹

М.Р. Фрейре

Фрейре Мария Ракель — PhD, доцент, председатель Программы Жана Моне, Департамент международных отношений, факультет экономики, Коимбрский университет; Av Diasda Silva 165, 3004-512 Coimbra, Portugal; E-mail: rfreire@fe.uc.pt

Система международных отношений все больше характеризуется взаимозависимостью и асимметричными взаимосвязями между образующими ее группами акторов. Несмотря на то что государства продолжают играть ключевую роль в международных отношениях, система по своей структуре гораздо более сложная, учитывая многоуровневые и многомерные взаимосвязи. Государства, международные организации, неправительственные акторы, структуры клубной дипломатии и группы государств (например, «Группа двадцати» и БРИКС) формируют эту сложную систему, в связи с этим система глобального управления становится все более многосторонней. Принимая во внимание данные тенденции, автор статьи исследует взаимоотношения Европейского союза (ЕС) и БРИКС, для того чтобы определить, как два сильно отличающихся друг от друга актора, осуществивших формальную и неформальную интеграцию, выстроили свое взаимодействие, а также возможности и ограничения их сотрудничества в условиях асимметричной и различающейся международной системы. Таким образом, автор стремится найти ответ на вопрос, являются ли взаимоотношения ЕС – БРИКС стратегическим партнерством или же демонстрируют структурное расхождение? В начале статьи автор рассматривает многосторонность как механизм, ориентированный на сотрудничество, хотя иногда и стимулируемый национальными интересами в условиях неоднородной и многоуровневой системы управления. Затем следует анализ взаимоотношений ЕС и БРИКС, в рамках которого автор определяет основные стимулы и то, как сложный контекст геополитических отношений упрощает или же, наоборот, затрудняет взаимоотношения. В заключительном разделе статьи автор приходит к выводу, что модель взаимоотношений ЕС и БРИКС сформировалась на основе асимметрии и амбивалентности. Это, в свою очередь, определило масштаб, возможности и подходы, а также понимание того, что подобное сотрудничество может быть взаимовыгодным, однако в то же время развитию взаимодействия мешают несовместимые правила и принципы в отношении международного порядка, которые приводят к фундаментальным структурным барьерам.

Ключевые слова: Европейский союз; БРИКС; глобальное управление; многосторонность; международные нормы

Для цитирования: Фрейре М.Р. ЕС и БРИКС: стратегическое партнерство или структурное расхождение? // Вестник международных организаций. 2017. Т. 12. № 3. С. 182–200. DOI: 10.17323/1996-7845-2017-03-182

¹ Статья поступила в редакцию в ноябре 2016 г.

Перевод выполнен Е.А. Сафонкиной, научным сотрудником Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

Автор благодарит за финансирование своего исследования Инновационную сеть профессиональной подготовки им. Марии Склодовской-Кюри (ITN-ETN) Программы ЕС «Горизонт 2020» в рамках грантового соглашения «Прикаспийский регион: Программа для будущих экспертов в сфере развития и сотрудничества в регионе Каспия» (642709 – CASPIAN – H2020-MSCA-ITN-2014).

Введение

Система международных отношений все больше характеризуется взаимозависимостью и асимметричными взаимосвязями между группами образующих ее акторов. Несмотря на то что государства продолжают играть ключевую роль в международных отношениях, система по своей структуре гораздо более сложная, учитывая многоуровневые и многомерные взаимоотношения. Государства, международные организации, неправительственные акторы, структуры клубной дипломатии и группы государств (например, «Группа двадцати» и БРИКС²) формируют эту сложную систему, в связи с этим система глобального управления становится все более многосторонней. Акторы действуют на локальном уровне, на международном уровне, иногда их действия приобретают транснациональный характер, в других случаях – межгосударственное взаимодействие, что в совокупности приводит к сети взаимосвязей, благодаря которым система глобального управления становится все более многоуровневой. Принимая во внимание данные тенденции, автор статьи исследует взаимоотношения Европейского союза (ЕС) и БРИКС, для того чтобы определить, как два сильно отличающихся друг от друга актора, осуществивших формальную и неформальную интеграцию, выстроили свое взаимодействие, а также возможности и ограничения их сотрудничества в условиях асимметричной международной системы. На примере взаимодействия ЕС и БРИКС автор стремится понять, действительно ли недостаток стратегического подхода к отношениям является результатом структурных ограничений, которые приводят к разрыву между принципами и действиями. В начале статьи автор рассматривает многосторонность как механизм, ориентированный на сотрудничество, хотя иногда и стимулируемый национальными интересами в условиях неоднородной и многоуровневой системы управления. Затем следует анализ взаимоотношений ЕС и БРИКС, в рамках которого автор определяет основные стимулы и то, как сложный контекст геополитических отношений упрощает или же, наоборот, затрудняет взаимоотношения. В заключительной части статьи автор приходит к выводу, что модель взаимоотношений ЕС и БРИКС сформировалась на основе асимметрии и амбивалентности. Это, в свою очередь, определило масштаб, возможности и походы, а также понимание того, что подобное сотрудничество может быть взаимовыгодным, однако в то же время развитию взаимодействия мешают несовместимые правила и принципы в отношении международного порядка, которые приводят к фундаментальным структурным барьерам.

Многосторонность и глобальное управление в условиях все более асимметричной системы международных отношений

Все больше споров вызывает определение международных отношений при рассмотрении его через призму одной из ключевых концепций – суверенных государств. Новые системы влияния, формирующиеся в силу многовекторной системы глобального управления, ставят под сомнение государство как ключевого игрока в этой системе, в то же время признавая его дополнительное влияние. Это приводит к двусмысленности, поскольку многосторонность как феномен, характеризующий глобальное управление, предполагает коллективные действия и коллективные средства для индивидуальных действий. Многосторонность «имеет место тогда, когда существуют договоренности между тремя и более государствами, действующими согласованно. <...> Многосторон-

² БРИКС – группа из пяти стран: Бразилии, России, Индии, Китая и ЮАР.

ность воспринимается как нечто ценное. Эта ценность определяется инклюзивным, коллективным и даже консенсусным подходом к действиям на международной арене» [Wilkinson, 2005, p. 549]. Подобный подход соответствует утверждению Раггио многосторонности как коллективных попыток и взаимных усилиях, проистекающих из соглашения о взаимовыгодном сотрудничестве (Ruggie cited in [Wilkinson, 2005, p. 550]). Тем не менее многосторонность не только указывает на сближение, но также во многих случаях не предполагает поддержки коллективных действий, если государства в какой-то момент начинают рассматривать их как противоречащие своим интересам (например, согласованность действий в процессе голосования или использования права вето в Совете Безопасности ООН). Это демонстрирует двусмысленность, присущую работе многосторонних институтов, которые, с одной стороны, являются инклюзивными и предполагающими коллективные действия, а с другой стороны — часто демонстрируют исключение стран-нечленов и недостаток представительности.

В связи с этим Р. Вилкинсон подчеркивает, что «данные многосторонние институты, созданные после Второй мировой войны, были сформированы таким образом, что имели тенденцию к поддержке сохранения главенствующей роли США, нежели ослабления их влияния» [Ibid.]. Это означает, выражаясь словами Николаса Онуфа [Onuf, 1989, p. 261], что большинство «институтов ограничены рядом правил. При выборе решения им приходится не только следовать правилам, но и выбирать, какому из правил следовать, в какой степени и т.д.». В совокупности эти размышления приводят к двум основным заключениям: большинство правил в системе международных отношений были сформированы после Второй мировой войны, что означает существенное влияние западного либерального мышления; которое формирует правила, определяющие действия в рамках указанного института, создает условия для различных интерпретаций и, соответственно, того, что можно описать как выход за пределы действий. В этой связи принцип «ответственности за защиту» в рамках ООН становится интересным примером как место для его применения определяется набором правил, которые могут быть по-разному истолкованы и использованы в качестве законного обоснования для интервенций в различных условиях и различными акторами. Подобная гибкость концепции представляет то, на что обращает внимание Н. Онуф: как и в какой степени международные акторы следуют определенным правилам. Это также усложняет многосторонность в системе глобального управления.

«Управление обычно связано с вопросом государственной суверенности. Однако в условиях распространения глобализации государства связаны друг с другом сетью многосторонних и двусторонних соглашений, создающих взаимные обязательства, то есть действия правительств находятся под значительным контролем... Это прослеживается на примере увеличения числа региональных торговых блоков, которые осуществляют сотрудничество в таких сферах, как торговля и выработка совместных законодательных основ. Это также демонстрирует влияние межправительственных институтов и распространение транснациональных корпораций. Глобализация оказывает значительное влияние на управление, включая изменение государственной суверенности, поскольку межнациональные структуры все в большей степени становятся связующими звеньями для урегулирования национальных вопросов и принятия универсальных законов» [Griffiths, 2005, p. 347].

ЕС и БРИКС являются акторами в многоуровневой системе глобального управления благодаря институционализации процедур работы и формированию двусторонних и многосторонних отношений как между собой, так и с другими акторами системы.

Что даже более интересно, из-за различий в трактовках многосторонности многоуровневая система демонстрирует, как международные нормы способствуют развитию международных отношений и в то же время используются для легитимации действий, не в полной мере соответствующих международным правилам. Одним из наиболее подходящих международных правил, оказывающих влияние на функционирование системы глобального управления, является фундаментальное правило суверенности государства и невмешательства против права самоопределения и защиты меньшинств. О столкновении этих двух фундаментальных принципов, закрепленных в Хартии ООН, написано много работ, которые тем не менее оставляют пространство для различных интерпретаций того, каким образом нужно им следовать.

Что касается отношений ЕС и БРИКС, интересно проанализировать основы, определяющие динамику выработки и следования нормам³, которые в действительности не столь различаются, как можно было ожидать. Именно они определяют, будет ли выбрано сотрудничество или же конкуренция как в ЕС, так и в БРИКС. Какие нормы применяются? Какие нормы игнорируются или неправильно интерпретируются? Ответы на эти вопросы особенно актуальны в связи с тем, как отношения между странами концептуализируются на основе фундаментальных идей, таких как суверенность, принцип международного вмешательства, обеспечение безопасности и международный порядок, и отражаются в дискурсе и на практике, что позволяет, как отмечалось выше, выявить различия. Именно они, как показывают данные исследования, являются фактором, определяющим отсутствие стратегического партнерства между двумя исследуемыми акторами. Подобным образом дискурс и практика служат различным целям с той точки зрения, как одни и те же концепции интерпретируются и реализуются применительно к многосторонним отношениям. Например, политическая стратегия, в рамках которой себя представляют носителями истины, а противную сторону – прибегающей ко лжи (“othering”), направлена на формирование законного основания для действий/противодействий, независимо от наличия реальной, конструктивной или очевидной угрозы или выгоды, создает возможности и для взаимодействия, и для сопротивления. Интерпретация «я» – «другой» [Neumann, 1995; 2006] создает основу для дискурса о включении/исключении/частичном включении, что характерно как для ЕС (и в целом для Запада), так и для БРИКС.

Подобные понятия часто встречаются в ходе определения альтернативного западному порядку, предполагающего напряженность в отношениях, но, с другой стороны, позволяет сохранить понятия эксклюзивности и инклюзивности. Согласно подходу, отношения между двумя акторами продолжают определяться двойственной политикой конфронтации и сотрудничества. В связи с этим определение «другого» с точки зрения ЕС и БРИКС определяется расхождением в понимании принципов и норм международного порядка. Множественные акторы многоуровневой системы глобального управления по-разному воспринимают эти принципы. Многосторонность играла фундаментальную роль в поиске баланса посредством диалога и договоренностей, однако оказала незначительное влияние с точки зрения установления нормативных правил. Это означает, что отношения ЕС и БРИКС и их эволюция в определенной степени ограничены этим различием, которое позволяет достигать прогресса по практическим вопросам, однако «затеняет» сотрудничество, когда интерпретация норм затрагивает понимание легитимности.

³ Концепция представлена в [Checkel, 1999].

Критика странами – членами БРИКС установившегося после Второй мировой войны порядка и сопротивление, которое они оказывают ему, приводит к возникновению системы, в которой новые акторы стремятся принимать более активное участие в выработке норм, а не просто следовать выполнению уже существующих норм. БРИКС представляет собой подходящий пример подобной динамики. Определяя себя как последователей «антизападного» миропорядка, страны БРИКС стремятся продвигать более инклюзивный и более справедливый с их точки зрения международный порядок, в котором бросается вызов преобладанию западных неолиберальных подходов. Также страны БРИКС демонстрируют стремление к интеграции и действиям в рамках того же порядка в качестве легитимного актора. Подобная динамика инклюзивности/экс-клюдивности/частичной включенности имеет место в дискурсе и на практике применительно к отношениям ЕС – БРИКС. Политика сопротивления и взаимодействия, а также новая интерпретация норм за счет реализации функций создателя норм и их последователя, позволяет проследить новый подход к формированию и реализации данного партнерства. Дискурс, направленный на укрепление собственных позиций, в отношении эксклюзивности приводит к росту антизападных настроений, которые поддерживают БРИКС в качестве противодействия преобладающему нормативному порядку. Однако подобная политика сопротивления, выраженная в антизападной/прозападной риторике, создает пространство для взаимодействия. Также она подчеркивает роль многосторонности как инструмента, который может помочь найти баланс между практикой взаимодействия и сопротивления, в конечном счете приводя к пересмотру отношения к этому западному доминирующему и несправедливому международному порядку⁴. В следующем разделе статьи анализируется развитие взаимоотношений ЕС и БРИКС, для того чтобы выявить как возможности для сотрудничества и конкуренции, возникающие благодаря двустороннему/многостороннему взаимодействию, отражены в трактовках системы глобального управления.

ЕС и БРИКС как авторы системы глобального управления

ЕС представляет собой международную организацию, объединяющую 28 стран-членов и работающую в сфере внешней политики, безопасности и обороны в рамках компетенций стран-участниц. Это означает, что политические решения в сфере международных отношений и взаимодействия ЕС с БРИКС, наряду с экономическими соглашениями, которые следуют общим правилам и процедурам, преимущественно определяются практикой выработки согласованной позиции в ЕС в отношении формирования стратегического подхода. Несмотря на уже выявленные благодаря практикам взаимодействия/сопротивления и применения нормативных установок тенденции, интересно проанализировать нормативный дискурс ЕС и то, как он направлен на стабилизацию отношений внутри и за пределами ЕС, прежде всего на восточном и южном направлениях. Одной из наиболее отчетливо прослеживаемых целей в Стратегии безопасности ЕС 2003 г.⁵ является формирование круга дружественных стран. Эта цель полу-

⁴ Подробнее о нормативном расхождении между Россией и западными странами см. [Freire, 2017a].

⁵ Европейская стратегия безопасности (ESS) «Безопасная Европа в лучшем мире» была принята Европейским советом 12–13 декабря 2003 г. Согласно позиции Европейской службы по внешним делам, стратегия «обеспечивает концептуальную рамку для реализации общей внешней политики и политики безопасности (CFSP), включая блок, впоследствии получивший название общей политики безопасности и обороны (CSDP). <...> Стратегия впервые анализировала и определяла состояние

чила дальнейшее одобрение в Глобальной стратегии ЕС, принятой в 2016 г. Причиной разработки нового документа, определяющего отношения ЕС в глобальной системе, стало понимание фундаментальных изменений международного порядка и их влияния на роль ЕС и его позиции в системе глобального управления.

В условиях множества вызовов, с которыми сталкивается ЕС, как внутри организации, так и на глобальной арене, включая соседние регионы, которым придается особое значение, поскольку они влияют на безопасность и стабильность союза, Глобальная стратегия формирует основу для наращивания сотрудничества со «стратегическими партнерами», сохраняя основные нормативные принципы ЕС, в то же время расширяя понимание того, как эти отношения могут развиваться.

Несмотря на значительные успехи, достигнутые в последнее десятилетие, в настоящее время ЕС существует в условиях всеобщей нестабильности. Мы наблюдаем конфликты в Африке и вызовы безопасности в Азии, а изменение климата и недостаточные природные ресурсы повышают риск новых конфликтов. В то же время глобальный экономический рост, взаимозависимость и технологический прогресс создают возможности для выхода большего числа людей из бедности, увеличения продолжительности жизни, повышения качества здравоохранения и распространения свобод. ЕС должен бороться с вызовами, но в то же время использовать возможности, возникающие вследствие этих изменений. Мы несем ответственность за обеспечение безопасности наших граждан, продвижение их интересов и всеобщих ценностей. Природа ЕС, охватывающего различные направления политики, дает нам уникальное преимущество находить направления движения в более сложном, взаимосвязанном и конкурентном мире (EEAS, п. а.).

В дискурсе ЕС отчетливо прослеживается понимание конкурентной среды, а также необходимость дальнейшей разработки и содержательного наполнения старых и новых стратегических партнерств. Эта работа понимается как процесс, позволяющий перевести международные отношения на новый уровень. Стратегические партнерства рассматриваются ЕС как фундаментальный инструмент международных отношений, направленный на установление новых взаимосвязей на различных уровнях – политическом, экономическом, в сфере безопасности и культуры.

Так или иначе стратегические партнерства «представляют собой взаимное признание их относительной силы» [Gratius, 2013, р. 6], демонстрируя актуальность данного инструмента внешней политики. Партнеры, следуя согласованному набору правил в тематических сферах, определенных как приоритетные для всех участников, укрепляют отношения, стремясь усилить выгоды и максимально использовать возможности сотрудничества. По мнению Гречи (цит. по [Gratius, 2013, р. 6]), для ЕС «стратегические партнерства стали важным инструментом для повышения роли союза на глобальной сцене». Это означает совместный подход к выработке норм и их реализации, создание площадки для переговоров и достижения консенсуса, направленного на получение дополнительных преимуществ. Однако результаты, которые ожидалось от углубления взаимоотношений, оказались не слишком существенными. «ЕС не смог использовать партнерства, чтобы перевести свои взаимоотношения со странами БРИКС на новый уровень или подготовиться к изменениям баланса сил в пользу стран глобального Юга и Азиатско-Тихоокеанского региона» [European Parliament, 2011, р. 1]. Эта мысль лежит в основе новой Глобальной стратегии ЕС (2016), направленной на устранение имеющихся препятствий и барьеров за счет пересмотра характера партнерств. Задачей

безопасности ЕС, ключевые вызовы безопасности и возможные политические последствия их для ЕС». Подробнее см. [ESS, 2003].

Глобальной стратегии является наращивание роли ЕС в системе глобального управления, расширение его влияния и распространение европейских принципов в других странах.

Международный экономический и финансовый кризис, а также изменения системы глобального управления подтверждают тот факт, что практики становления ЕС внутри и за пределами создают динамику сопротивления, которую необходимо устранить за счет прагматического подхода, который продвигает новая стратегия. Слово «партнерство» встречается в Глобальной стратегии ЕС 35 раз, что демонстрирует многоуровневый характер системы международных отношений, поскольку данные упоминания описывают отношения ЕС с другими международными организациями, международными неформальными объединениями, государствами, а также региональными частными/государственными агентствами. Слово «БРИКС» в стратегии не упоминается, однако все страны БРИКС, за исключением ЮАР, указаны в стратегии. Интересно исследовать, как, с одной стороны, ЕС развивает взаимоотношения с БРИКС как многосторонним объединением, в то же время подчеркивая важность двусторонних стратегических партнерств с данными странами с переходной экономикой. Неудивительно, что особое внимание уделено отношениям с Россией и Китаем. Россия – естественный партнер в силу своего геополитического положения как крупной страны-соседа, а также экономического и энергетического сотрудничества, однако текущее сотрудничество подрывают санкции, введенные ЕС после событий на Украине, и в целом напряженная фаза в отношениях между партнерами. Китай также является важным партнером в силу своего устойчивого и уверенного экономического роста, который обусловил более активное участие страны в международных делах, сделав ее одним из ключевых акторов, с которым ЕС намерен укреплять взаимоотношения.

Данные статистики являются доказательством того, что новый подход ЕС к международным отношениям стал попыткой укрепить позиции объединения в условиях все более асимметричной и разносторонней международной системы. Однако статистический прогноз не слишком благоприятен. Например, показатель доли ЕС в мировом населении, согласно прогнозам, снизится, в то время как совокупный показатель для стран БРИКС, наоборот, возрастет (несмотря на долгосрочную проблему с демографическим спадом в России) (табл. 1).

Демографические показатели на протяжении длительного времени вызывают беспокойство и находятся среди ключевых вопросов политической повестки дня. Очевидно, что западные страны, включая Россию, сталкиваются с серьезным демографическим спадом, в то время как азиатские и африканские страны демонстрируют тенденции быстрого роста населения. Эта проблема оказывает влияние на новые объединения стран, такие как БРИКС, которые представляют значительную часть мирового населения, что усиливает их влияние. Что касается экономических показателей, в вышеупомянутом докладе сравнивается доля в мировом ВВП в период с 2004 по 2014 г., и различия очень существенны, в том числе доля ЕС по сравнению с БРИКС, прежде всего с КНР, существенно снизилась (табл. 2).

Торговые отношения между странами ЕС и БРИКС в последние годы расширились. В вышеуказанном докладе приводятся данные о международной торговле товарами по странам в период с 2004 по 2014 г. Данные о торговле товарами между ЕС и странами БРИКС представлены в табл. 3.

Таблица 1. Численность населения в ЕС, БРИКС и других странах, 1960–2060 гг., %

	1960 г. 3 018 млн человек	2015 г. 7 350 млн человек	2060 г. (прогноз) 10 184 млн человек
ЕС	13,5	6,9	5,1
Бразилия		2,8	2,3
Китай	21,4	18,7	12,5
Индия	14,9	17,8	17,1
Индонезия	2,9	3,5	3,2
Россия	4		
Другие страны – члены «Группы двадцати»	10,8	9,7	7,8
США	6,2	4,4	4
Остальной мир	26,4	36,1	47,9

Источник: Евростат (onlinedatacodes: demo_gindandproj_13npms), Статистика ООН, Департамент экономических и социальных вопросов (World Population Prospects: the 2015 Revision) [Eurostat, 2016, p. 23].

Примечание. Прогноз для 28 стран – членов ЕС сделан на основе конвергентного сценария, для стран – участниц «Группы двадцати», не входящих в ЕС, на основе сценария со средним показателем фертильности, 2015–2100. Показатель населения 1960 г. не учитывает французские заграничные территории.

Таблица 2. Доля стран ЕС, БРИКС и других стран в мировом ВВП, 2004–2014 гг., %

Доля в мировом ВВП	2004 г.	2014 г.
ЕС	31,4	23,8
Бразилия		3
Канада	2,3	
Китай	10,7	13,4
Индия		2,6
Япония	4,5	5,9
Мексика	1,8	
Другие страны – члены «Группы двадцати»	10,9 (1)	14,3 (2)
США	28,1	22,2
Остальной мир	10,3	14,8

Источник: Евростат (online data code: nama_10_gdp) и Статистика ООН (National Accounts Main Aggregates Database) [Eurostat, 2016, p. 79].

Примечание. (1) Аргентина, Австралия, Бразилия, Индия, Индонезия, Россия, Саудовская Аравия, ЮАР, Республика Корея и Турция; (2) Аргентина, Австралия, Канада, Индонезия, Мексика, Россия, Саудовская Аравия, ЮАР, Республика Корея и Турция.

Таблица 3. Торговля товарами ЕС – БРИКС, 2004–2014 гг.

Торговля товарами ЕС, млрд евро	Импорт из стран-партнеров, 2004 г.	Экспорт в страны-партнеры, 2004 г.	Импорт из стран-партнеров, 2004 г.	Экспорт в страны-партнеры, 2004 г.
Бразилия	21,8	14,2	9,2	29,6
Китай	48,4	129,2	302,1	164,6
Индия	16,4	17,2	37,1	35,6
Россия	84,9	46,1	182,4	103,2
ЮАР	15,8	16,1	18,5	23,3
В совокупности	187,3	222,8	549,3	356,3

Источник: Евростат (online data code: ext_lt_maineu), [Eurostat, 2016, p. 94].

Хотя эти данные не исчерпывающие, они явно показывают, что ЕС рассматривает в своей Глобальной стратегии в качестве одной из фундаментальных целей необходимость лучшего позиционирования союза в глобальном пространстве. Этого можно достичь за счет различных мер, включая укрепление стратегических партнерств, благодаря которым не только традиционные партнеры, такие как США или Япония, но и страны с переходной экономикой смогут получить достаточное внимание ЕС. «Хотя стратегические партнерства являются слишком разнородной концепцией для определения отношений с 10 ключевыми партнерами ЕС, они отражают политическую волю союза быть частью новой глобальной игры <...> ЕС пересматривает свое отношение к нетрадиционным партнерам» [Gratius, 2013, p. 2]. Данные факторы демонстрируют признание того, что роль этих государств в системе глобального управления становится все более значимой, а ЕС не хватает ресурсов и политической воли, для того чтобы стать привлекательным игроком в меняющейся системе международного порядка.

Доказательство этому имело место летом 2015 г. Когда ЕС столкнулся с серьезным затруднением в связи с экономическим кризисом в Греции, главы государств и правительств БРИКС провели свой 7-й саммит в Уфе (Россия), в ходе которого было объявлено о создании Нового банка развития и Пула условных валютных резервов. Вряд ли можно представить себе более яркое различие. Институты ЕС находятся в условиях давления, в то время как страны БРИКС создают собственные институты; ошибочная политика ЕС ухудшает ситуацию в союзе, в то время как БРИКС предлагают амбициозную «Стратегию экономического партнерства 2025» как часть исторической инициативы КНР Новый шелковый путь [van Nam, 2015, p. 8].

Очевидны различия в динамике развития ЕС и БРИКС, а также их влияние на политику взаимодействия и сопротивления. Эти тенденции отражают снижающееся влияние ЕС в системе глобального управления, а также попытки союза восстановить свою центральную роль (как видно из принятия Глобальной стратегии). Кроме того, несмотря на признание этого, развитие отношений с БРИКС все еще недостаточно субстантивное, многостороннее сотрудничество по своему масштабу уступает двусторонним отношениям между отдельными странами – членами БРИКС и ЕС. Особая клубная дипломатия БРИКС и других государств также способствует этому.

БРИКС характеризуется как объединение стран с переходной экономикой, продвигающих «клубную политику» или «сетевую дипломатию». Это объединение разнородных, геополитически несвязанных стран, основанное на консенсусном принятии

решений, сохранении приоритета суверенности и автономности в принятии решений на равных. Ключевым стимулом для формирования объединения стали экономические предпосылки. Все эти страны относятся экспертами к странам с переходной экономикой или «растущим державам». Это, к удивлению многих, позволило странам БРИКС выработать собственную повестку дня с учетом общих озабоченностей и целей. Таким образом, сближение политических подходов сыграло не более значимую роль, чем экономическая составляющая. В действительности планы по формированию альтернативного западному международному порядку вскоре стали основой для сотрудничества этих различающихся между собой стран. В ходе первой встречи лидеров объединения в 2009 г. была объявлена цель создания «более демократического и справедливого многополярного миропорядка, основанного на верховенстве международного права, равноправии, взаимном уважении, сотрудничестве, скоординированных действиях и коллективном принятии решений всеми государствами» [President of Russia, 2009].

Последующая повестка дня стала продвигать эти принципы через усиление глобальной роли объединения в международной политике. Ресурсы, мобилизованные для поддержки проектов в развивающихся странах, содействия устойчивому развитию и экономическому росту, через институциональные механизмы, такие как, например, Новый банк развития БРИКС, можно рассматривать как дополняющие работу финансовых и многосторонних региональных институтов, направленных на обеспечение глобального роста [BBC, 2014]. Также это демонстрирует возможность группы по созданию новых инициатив в соответствии с приоритетами повестки дня [Cooper, 2016, p. 110]. От следования нормам других институтов БРИКС перешли к выработке собственных норм и стали влиятельным актором в системе глобального управления. Об этом пишут профессор М. Ларионова и профессор Дж. Киртон [Larionova, Kirton, 2012, p. 9]: «... повестка дня продолжает расширяться, декларации, принимаемые в рамках саммитов, демонстрируют интеграцию новых вопросов в повестку дня каждый год, набор функций глобального управления группы изменился, перейдя от обсуждения к определению направления действий, принятию решений, исполнению решений и созданию собственных институтов управления БРИКС».

БРИКС расширили свою повестку дня для учета «новых вызовов, связанных с ростом неравенства, протекционизма, изоляционизма, а также отсутствия уверенности» [Lukash, 2016], стремясь создать более сбалансированный и «демократический порядок» [Ryabkov, 2015] с целью достижения «фундаментальной цели экономического роста, не подменяя другие международные организации, однако внося вклад в реализацию этой цели». Идея взаимодополняемости рассматривалась с разных точек зрения. Например, су-шерпа России в БРИКС Павел Князев [Knyazev, 2016] отмечал, что страны БРИКС играют ведущую роль и являются собой пример. «Политические повестки дня стран БРИКС временами могут не совпадать, однако философия БРИКС не предполагает предлога «против», а лишь «за». Это тем не менее не означает, что не существует цели создания геополитического противовеса, который группа полагает необходимым для формирования более справедливого международного порядка». Подобное позиционирование позволило перейти от «либерально-одностороннего к многостороннему, направленному на развитие набору социальных установок» [Mielniczuk, 2013, p. 1087]. Тем не менее подобное позиционирование в отношении более справедливого порядка не означает упадок стран Запада или замену институтов, во главе которых находятся западные страны. Страны БРИКС работали и намерены продолжать работу с Западом [Freire, 2017b]. В связи с этим динамика взаимодействия и противодействия приводит к некоторой напряженности. Это ограничивает роль стран БРИКС в изменении между-

народного порядка, в котором страны получили благоприятный для них статус и возможности для более быстрого роста их экономик.

Этот двойственный вызов продвижения альтернативного глобального порядка, но в то же время нежелания вступить в прямой конфликт с существующими международными структурами, создает препятствия для работы БРИКС. Также это служит доказательством того, что альтернативный порядок не обязательно должен быть кардинально отличным, чтобы быть более инклюзивным и создавать лучшие возможности для акторов, находящихся в менее привилегированном положении. Здесь можно говорить о «смешанном порядке» [Stephen, 2014, p. 914], который способствует глобальной интеграции, но не обязательно опирается только на либеральные западные принципы, тем самым создавая основу для отличного подхода к международным отношениям. Многовекторная и полицентричная природа глобального управления обеспечивает его достаточную гибкость для адаптации к различным конфигурациям сил, а также применения различных средств и целей индивидуальных акторов. Вследствие этого полицентрическая концепция глобального управления не обязательно означает равный порядок, наоборот, «признает, что система является институционально небеспристрастной и склоняющейся в сторону более влиятельных государств и укоренившихся интересов» [Weiss, Wilkinson, 2013; Freire, 2017b].

Повестка дня БРИКС расширилась за счет консолидации группы посредством более институционализированного формата встреч – регулярных саммитов – и общих институтов, таких как Новый банк развития. Экономическая основа сотрудничества продолжает играть ключевую роль, несмотря на расширение охвата повестки дня, «включая всеобъемлющую цель по обеспечению уверенного, устойчивого и сбалансированного глобального экономического роста, качественного финансового регулирования и реформирования международных финансовых институтов» [Lagipova, Sherelov, 2015, p. 45]. С точки зрения С. Сингха [Singh, 2013, p. 396], это та сфера, на которой необходимо сфокусировать внимание, в то время как к политическим вопросам и вопросам безопасности в повестке БРИКС «следует отнестись с осторожностью»⁶. Приведенные аргументы обуславливают два основных вывода: 1) несмотря на то что многие испытывают сомнения в отношении того, как мог сформироваться БРИКС, страны объединения приняли на себя обязательства по вопросам, представляющим совместный интерес, и достигли определенных результатов, в том числе по созданию собственных институтов; 2) фокус на глобальное управление предполагает его пересмотр за счет включения новых институтов, однако в целом они не подрывают существующую систему, а стремятся к соблюдению баланса между задачей по изменению западного нелиберального порядка, и в то же время не отменяя его.

ЕС выходит на глобальную сцену, а БРИКС уже там?

Повестки ЕС и БРИКС имеют ряд пересечений, таких как экономическое сотрудничество, цели развития, обеспечение более стабильного и безопасного международного порядка. По мнению Сьюзен Гратиус [Gratius, 2013, p. 2], декларации саммитов БРИКС сосредоточены на тех глобальных вопросах, по которым страны БРИКС имеют сходные взгляды в русле приоритетов группы, в том числе обеспечению мира, безопасности, развития и сотрудничества. Кроме того, существует общее понимание, что уверенный облик группы может способствовать лучшему позиционированию БРИКС

⁶ См. также [Thakur, 2014].

в международной системе, что обеспечит дополнительные выгоды как для объединения в целом, так и для отдельных его членов [Cheng, 2015, p. 373]. В преамбуле Стратегии экономического партнерства БРИКС [The Strategy..., 2015, p. 3] подчеркивается роль БРИКС для глобальной системы и основные сферы работы:

БРИКС – это платформа для развития диалога и сотрудничества между государствами-членами (Бразилия, Россия, Индия, Китай и Южная Африка), которые в совокупности занимают 30% суши и на долю которых приходится 43% населения планеты, 21% мирового валового внутреннего продукта (ВВП), 17,3% мировой торговли товарами, 12,7% мировой торговли услугами и 45% мирового сельскохозяйственного производства. Цель этой платформы – содействовать безопасности, процветанию и развитию в условиях многополярного, взаимосвязанного и глобализованного мира. Страны БРИКС представляют Азию, Африку, Европу и Латинскую Америку, что обуславливает трансконтинентальное измерение их сотрудничества и придает ему особую ценность и значимость.

Когда мы обращаемся к официальным документам ЕС, изначально схожие темы находят отражение в концепциях внешних отношений союза. Однако средства достижения этих целей отличаются, так же как и понимание развития или безопасности. Для ЕС – это нормативные концепции; для стран БРИКС – эти интерпретации имеют тенденцию к использованию «суверенного» подхода, сопровождаемого дискурсом Юг – Юг в отношении вопросов развития, в том числе более равной и менее иерархичной международной системы. ЕС продвигает западный неолиберальный порядок, в том числе в сфере международных отношений, а также добавляет к этой модели нормотворческий подход. Однако, как отмечается:

Роль ценностей и норм во внешней политике ЕС заслуживает честной переоценки. Сдвиг в сторону подхода, более ориентированного на интересы, в последних обсуждениях по вопросам внешней политики ЕС более чем заметен, в том числе в отношении политики соседства. Изначальный идеализм не должен быть подменен цинизмом, релятивизмом или даже реализмом, что касается принятия того, что жесткая сила преобладает над либеральными устремлениями в отношении основанного на нормах международного порядка. Однако ЕС следует быть более реалистичным, и не только для сохранения доверия [Raik, Helwigand-Iso-Markku, 2015, p. 4].

Также проводя переоценку своих внешнеполитических отношений ЕС стремится стать глобальным актором, что демонстрирует Глобальная стратегия, однако БРИКС в силу своих различий с точки зрения географического расположения, природы и масштаба экономик уже получили роль глобального игрока. Тем не менее, несмотря на различия, существующие между ЕС и БРИКС с точки зрения формата интеграции, размера экономик, темпов экономического роста, между этими акторами наблюдается значительная взаимосвязанность, не только экономическая, но также политическая, поскольку их повестки во многом пересекаются. К. Краликова [Králiková, 2014, p. 248] полагает, что несмотря на характер политического дискурса, часто неподходящего для более тесного сближения, ЕС является крупнейшим торговым партнером БРИКС и стремится помочь странам объединения в преодолении проблем, с которыми они сталкиваются, что создает возможности для сотрудничества. На это БРИКС следует обратить больше внимание. Тем не менее, как отмечает автор, ЕС следует применять инновационные подходы в отношениях с БРИКС, для того чтобы «расширить национальное производство; улучшить исследования и разработки и инновации; обеспечить лучший обмен информацией, знаниями и взаимосвязанность рынков». Интересно процитировать Сюзен Гратиус [Gratius, 2013, p. 4], которая отмечала, что «ни ЕС,

ни БРИКС никогда не выступали с предложением о проведении межгруппового диалога». Автор понимает, что это результат различных взглядов на мир и того факта, что БРИКС стали «игроками, использующими вето против Запада», вслед за риторикой об альтернативном порядке.

Отражая существенные различия между странами «пятерки», интенсификация взаимосвязей между странами – членами БРИКС не означает, что они сформировали полноценный блок. Тем не менее возросшие взаимосвязи между этими странами основываются на общей цели: создать на основе «Группы двадцати» и других новых многосторонних объединений международный форум для борьбы с тем, что, с их точки зрения, противоречит демократическим устоям, и несправедливым многосторонним порядком, в котором доминируют западные страны. Таким образом, феномен БРИКС должен рассматриваться как отражение общего сдвига в международном балансе сил с переходом центра тяжести из Евро-Атлантического в Азиатско-Тихоокеанский регион и с Севера на Юг [European Parliament, 2011].

Кроме того, в декларациях саммитов БРИКС не прослеживается особых упоминаний ЕС, так же как новая Глобальная стратегия ЕС обходит вниманием БРИКС. Это служит еще одним доказательством того, что взаимодействие между двумя объединениями происходит даже не на многостороннем уровне, а больше в двустороннем формате. «Одним из аргументов является уровень экономической взаимосвязанности и/или сотрудничества. Бум экспорта и экономического роста Китая в высокой степени зависит от ЕС (как основного торгового партнера), в то время как Китай является для ЕС вторым по импорту и экспорту рынком. Поставки российской нефти и газа сконцентрированы на ЕС, а Москва – не только ключевой поставщик энергетических ресурсов для Брюсселя, но также большая политическая «головная боль», когда речь идет о решении международных конфликтов, таких как ядерная проблема в Иране и гражданская война в Сирии» [Gratius, 2013, p. 4]. Роль многосторонности как стимула для сотрудничества и неформальной интеграции не только приносит видимые результаты в отношениях ЕС и БРИКС, в которых двусторонние взаимоотношения определяют интересы и повестку дня. Это означает, что в системе глобального управления ЕС и БРИКС признают релевантность друг друга, но не сотрудничают по фундаментальным вопросам. В значительной степени это обусловлено различными подходами к пересмотру международного порядка (к тому, как сделать его более инклюзивным), а также одновременно стремлением к взаимодействию и сопротивлением из-за антизападных настроений БРИКС. Несмотря на существующие возможности для дальнейшей интеграции, прежде всего обусловленной экономическим сотрудничеством, очевидны барьеры, препятствующие переходу от формальной интеграции к стратегическому партнерству. Очевидно преобладание структурных разрывов.

Стратегическое партнерство или структурный разрыв? Заключительные замечания

Несмотря на то что ЕС рассматривает стратегические партнерства как важный инструмент для дальнейшего укрепления взаимоотношений с избранными странами, существующие стратегические партнерства не приводят к ожидаемым результатам неформальной интеграции, в том числе со странами БРИКС, что вызывает вопросы относительно сущности отношений ЕС и БРИКС. В связи с этим приходят на ум три идеи. Во-первых, ЕС не продвигает этот стратегический подход в отношении БРИКС как объединения, несмотря на признание влияния БРИКС на международные отно-

шения. Во-вторых, стратегические партнерства со всеми странами БРИКС ЕС развивается на двусторонней основе, что не приводит к существенному развитию отношений между блоками, несмотря, например, на возросший объем торгового сотрудничества. В-третьих, многосторонний подход теряется перед лицом двусторонних и более традиционных отношений с отдельными странами БРИКС, что свидетельствует о наличии сложностей в отношениях с акторами, придерживающимися различных точек зрения и стремящихся к альтернативным прозападно настроенным подходам. В действительности, «уже на протяжении длительного времени все страны — члены БРИКС демонстрируют стремление снизить влияние Запада на глобальные институты. Таким образом, традиционная многосторонность не является подходящей основой для неовестфальского мира» [Dennison et al., 2013, p. 4].

Все три указанные выше идеи доказывают наличие структурного разрыва в отношениях ЕС и БРИКС с той точки зрения, что ни одно из объединений не приложило усилий для выработки совместной повестки дня на основе общего стратегического подхода по вопросам, представляющим взаимный интерес. Различающиеся с точки зрения отношения к структуре международной системы повестки дня сами собой представляют структурный разрыв, который препятствует тесному сотрудничеству, в отличие от прагматически отобранных сфер сотрудничества, составляющих основу двусторонних отношений стран ЕС и БРИКС. Степень и объем взаимоотношений также в значительной степени варьируются. Например, ЮАР занимает малую долю в торговых отношениях ЕС (как было показано выше), в то время как Китай и Россия — важные партнеры по многим сферам. Пример России действительно очень интересен, поскольку отношения между ЕС и Россией, несмотря на достаточно высокий уровень взаимосвязанности, переживают период разногласий в свете событий на Украине и в Сирии. Россия использует БРИКС в качестве форума, на котором она может найти партнеров для устранения негативных последствий из-за снижения взаимодействия с ЕС. Следует подчеркнуть то, что Сьюзен Гратиус называет структурным барьером, препятствующим углублению отношений между ЕС и БРИКС. «Для ЕС намного проще полагаться на традиционный альянс для обсуждения глобальных вопросов, нежели согласовывать со странами БРИКС позиции, подверженные влиянию традиционной интерпретации национального суверенитета, реальной политики и политики невмешательства во внутренние дела» [Gratius, 2013, p. 6].

Тем не менее, несмотря на ограничения стратегических партнерств, они имеют важное политическое значение. Может потребоваться продвижение политики взаимодействия всеми акторами, что может привести к совместному определению наполнения данных партнерств таким способом, который бы позволил преодолеть противоречия, существующие между партнерами. Если на уровне двусторонних отношений ЕС не сильно стремится применить этот подход в отношении БРИКС, то на многостороннем уровне не прослеживаются отчетливых сигналов к стратегическому обдумыванию диалога ЕС — БРИКС. В условиях усложнения международной системы и смещения центров влияния становится очевидным, что изменение подходов может стать основой для развития отношений ЕС и БРИКС. Как отмечает Н. Онуф, правила, которым следуют, как им следуют и кто им следует, определяют потенциальные пути. И ЕС, и БРИКС являются последователями, и создателями норм. В зависимости от того, какой путь они выберут, их взаимодействие будет открыто для новых возможностей сотрудничества и роста или же будет направлено на конкуренцию и соперничество [Onuf, 1989].

Литература

- BBC (2014) BRICS: Building a New Development Bank // BBC News. 11 July.
- Checkel J. (1999) Norms, Institutions, and National Identity in Contemporary Europe // *International Studies Quarterly*. No. 43 (1). P. 83–114.
- Cheng J.Y.S. (2015) China's Approach to BRICS // *Journal of Contemporary China*. No. 24 (92). P. 357–375.
- Cooper A.F. (2016) *The BRICS // A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Dennison S., Gowan R., Kundnani H., Leonard M., Witney N. (2013) Why Europe Needs a New Global Strategy // *European Council on Foreign Relations Policy Brief*. No. 90 (October). Режим доступа: http://www.ecfr.eu/page/-/ecfr90_strategy_brief_aw.pdf (дата обращения: 01.11.2016).
- ESS (2003) *European Security Strategy. A Secure Europe in a Better World*, European Council. 12–13 December. Режим доступа: <https://europa.eu/globalstrategy/en/european-security-strategy-secure-europe-better-world> (дата обращения: 01.11. 2016).
- European Parliament (2011) *The EU Foreign Policy Towards the BRICS and other Emerging Powers: Objectives and Strategies*. October. Режим доступа: <https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/321923/1/The+EU+Foreign+Policy+towards+the+BRICS+and+other+Emerging+Powers+-+Objectives+and+Strategies+.pdf> (дата обращения: 01.11. 2016).
- Eurostat (2016) *The EU in the World*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Режим доступа: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/7589036/KS-EX-16-001-EN-N.pdf/bcabc30c-0be9-4c2e-a06d-4b1dae4d493e> (дата обращения: 01.11. 2016).
- Freire M.R. (forthcoming 2017a) *Ukraine and the Restructuring of East-West Relations // The Russian Challenge to the European Security Environment* / Roger E. Kanet (ed.). L.: Palgrave.
- Freire MR. (forthcoming 2017b) *Political Dynamics within the BRICS in the Context of Multilayered Global Governance // BRICS in the System of Global Governance* / M. Larionova (ed.). Aldershot: Ashgate.
- Gratius S. (2013) *The EU and its 'Strategic Partnerships' with the BRICS*. Konrad-Adenauer-Stiftung. May. Режим доступа: <http://www.kas.de/wf/doc/9922-1442-2-30.pdf> (дата обращения: 01.11. 2016).
- Griffiths M. (ed.) (2005) *Encyclopaedia of International Relations and Global Politics*. Oxon: Routledge. P. 549–551.
- Ham P. van (2015) *The BRICS as an EU Security Challenge. The Case for Conservatism*. Netherlands Institute of International Relations Clingendael. Clingendael Report. September. Режим доступа: https://www.clingendael.nl/pub/2015/the_brics_as_an_eu_security_challenge/ (дата обращения: 01.11. 2016).
- Knyazev P. (2016) *Communication Presented at the International Conference "G20 And BRICS – New Global Governance Institutions"*, BRICS Research Group, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Moscow, 25 October.
- Králiková K. (2014) *BRICS: Can a Marriage of Convenience Last? // European View*. No. 13. P. 243–250.
- Larionova M., Kirton J. (2012) *From Reform to Crisis Response: Addressing the Key Global Issues, BRICS: The 2012 New Delhi Summit*. Режим доступа: <http://ssrn.com/abstract=2335358> (дата обращения: 01.11. 2016).
- Larionova M., Shelepov A. (2015) *Is BRICS Institutionalization Enhancing Its Effectiveness? // The European Union and the BRICS. Complex Relations in the Era of Global Governance* / M. Rewizorski (ed.). L.: Springer.
- Lukash S. (2016) *Russian G20 Sherpa, Deputy Head of the Presidential Experts' Directorate. Communication presented at the International conference "G20 and BRICS – new global governance institutions"*, BRICS Research Group, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Moscow, 25 October.
- Mielniczuk F. (2013) *BRICS in the Contemporary World: Changing Identities, Converging Interests // Third World Quarterly*. No. 34. P. 1075–1090.
- Neumann I. (1995) *Russia and the Idea of Europe: Identity and International Relations*. L.: Routledge.

- Neumann I. (2006) *European Identity and its changing Others*, Norwegian Institute of International Affairs, NUI Paper No. 710. Режим доступа: <https://www.files.ethz.ch/isn/27901/710.pdf> (дата обращения: 01.11. 2016).
- Onuf N. (1989) *World of Our Making*. Columbia, SC: University of South Carolina Press.
- President of Russia (2009) *Joint Statement of the BRIC Countries' Leaders*, Yaketerinburg, Russian Federation. 16 June. Режим доступа: <http://en.kremlin.ru/supplement/209> (дата обращения: 01.11. 2016).
- Raik K., Helwig N., Iso-Markku T. (2015) *Crafting the EU Global Strategy. Building Blocks for a Stronger Europe*. FIIA Briefing Paper. No. 188 (December).
- Ryabkov S. (2015) *BRICS Becomes New Center of Multipolar World – Russian Diplomat*, TASS. 9 July. Режим доступа: http://in.rbth.com/news/2015/07/09/brics_becomes_new_center_of_multipolar_world_russian_diplomat_44125 (дата обращения: 01.11. 2016).
- Singh S. (2013) *Future of Golden BRICS // Strategic Analysis*. No. 37 (4). P. 393–397.
- Stephen M.D. (2014) *Rising Powers, Global Capitalism and Liberal Governance: A Historical Materialist Account of the BRICs Challenge // European Journal of International Relations*. Vol. 20. No. 4. P. 912–938.
- Thakur R. (2014) *How Representative are BRICS? // Third World Quarterly*. No. 35 (10). P. 1791–1808.
- The Strategy for BRICS Economic Partnership* (2015) Released at the Ufa Summit. 9 July. Режим доступа: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/150709-partnership-strategy-en.html> (дата обращения: 01.11. 2016).
- Weiss T.G., Wilkinson R. (2013) *International Organization and Global Governance*. Oxon: Routledge.
- Wilkinson R. (2005) *Multilateralism // Encyclopaedia of International Relations and Global Politics / M. Griffiths (ed.)*. Oxon: Routledge. P. 549–551.

EU Relations with the BRICS: Strategic Partnership or Structural Disjunction?¹

M.R. Freire

Maria Raquel Freire – PhD, Associate Professor, Jean Monnet Chair, Department of International Relations, Faculty of Economics of the University of Coimbra; Av. Dias da Silva 165, 3004-512 Coimbra, Portugal; E-mail: rfreire@fe.uc.pt

Abstract

The international system is characterized by increasingly interdependent and asymmetrical relations between the constellations of actors that compose it. While the state remains a central reference in international relations, multilevel and multidimensional relationships make the system very complex. The state, international organizations, non-state actors, club diplomacy and groups of states (e.g., the Group of 20 [G20] and the BRICS grouping of Brazil, Russia, India, China and South Africa) all contribute to this complexity and make the global governance system increasingly multifaceted. In this context, this article examines the relationship between the European Union and the BRICS – two very different actors, pursuing formal and informal integration processes, respectively – and assesses the possibilities and limits of cooperation. This article seeks to understand whether the EU – BRICS relationship reflects a strategic partnership or a structural disjuncture. It starts by discussing multilateralism as a cooperation-oriented but sometimes interest-driven tool in a diverse and multi-level governance system. It then analyses EU – BRICS relations, identifying the main drivers and highlighting how complex context both facilitates and hinders the constitution of this relationship. The article concludes that the EU – BRICS relationship is informed by asymmetries and ambivalence that reflect their different sizes, capacities and approaches. Moreover, although there is a shared understanding that cooperation might be beneficial, contradictory rules and perspectives on international order mean this potentially positive relationship is nevertheless embedded in fundamental structural constraints.

Key words: European Union; BRICS; global governance; multilateralism; norms

For citation: Freire M.R. (2017) EU Relations with the BRICS: Strategic Partnership or Structural Disjunction? *International Organisations Research Journal*, vol. 12, no 2, pp. 182–200 (in Russian and English). DOI: 10.17323/1996-7845-2017-03-182

References

- BBC (2014) BRICS: Building a New Development Bank. *BBC News*, 11 July.
- Checkel J. (1999) Norms, Institutions, and National Identity in Contemporary Europe. *International Studies Quarterly*, no 43 (1), pp. 83–114.
- Cheng J.Y.S. (2015) China's Approach to BRICS. *Journal of Contemporary China*, no 24 (92), pp. 357–375.
- Cooper A.F. (2016) *The BRICS. A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Dennison S., Gowan R., Kundnani H., Leonard M., Witney N. (2013) Why Europe Needs a New Global Strategy. *European Council on Foreign Relations Policy Brief*, no 90. October. Available at: http://www.ecfr.eu/page/-/ecfr90_strategy_brief_aw.pdf (accessed 1 November 2016).

¹ The author acknowledges funding for research from the Marie Skłodowska-Curie Innovative Training Networks (ITN-ETN) of the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme, under grant agreement "CASPIAN – Around the Caspian: A Doctoral Training for Future Experts in Development and Cooperation with Focus on the Caspian Region" (642709 – CASPIAN – H2020-MSCA-ITN-2014).

- ESS (2003) European Security Strategy. A Secure Europe in a Better World, European Council, 12–13 December. Available at: <https://europa.eu/globalstrategy/en/european-security-strategy-secure-europe-better-world> (accessed 1 November 2016).
- European Parliament (2011) The EU Foreign Policy Towards the BRICS and other Emerging Powers: Objectives and Strategies. October. Available at: <https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/321923/1/The+EU+Foreign+Policy+towards+the+BRICS+and+other+Emerging+Powers+-+Objectives+and+Strategies+.pdf> (accessed 1 November 2016).
- Eurostat (2016) The EU in the World. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Available at: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/7589036/KS-EX-16-001-EN-N.pdf/bcacb30c-0be9-4c2e-a06d-4b1daead493e> (accessed 1 November 2016).
- Freire M.R. (forthcoming 2017a) Ukraine and the Restructuring of East-West Relations. *The Russian Challenge to the European Security Environment* (ed. Roger E. Kanet). London: Palgrave.
- Freire M.R. (forthcoming 2017b) Political Dynamics within the BRICS in the Context of Multilayered Global Governance. *BRICS in the System of Global Governance* (ed. M. Larionova). Aldershot: Ashgate.
- Gratius S. (2013) The EU and its ‘Strategic Partnerships’ with the BRICS. Konrad-Adenauer-Stiftung. May. Available at: <http://www.kas.de/wf/doc/9922-1442-2-30.pdf> (accessed 1 November 2016).
- Griffiths M. (ed.) (2005) *Encyclopaedia of International Relations and Global Politics*. Oxon: Routledge, pp. 549–551.
- Ham P. van (2015) The BRICS as an EU Security Challenge. The Case for Conservatism. Netherlands Institute of International Relations Clingendael. Clingendael Report, September. Available at: https://www.clingendael.nl/pub/2015/the_brics_as_an_eu_security_challenge/ (accessed 1 November 2016).
- Knyazev P. (2016) Communication Presented at the International Conference “G20 And BRICS – New Global Governance Institutions”, BRICS Research Group, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, 25 October.
- Králiková K. (2014) BRICS: Can a Marriage of Convenience Last? *European View*, no 13, pp. 243–250.
- Larionova M., Kirton J. (2012) From Reform to Crisis Response: Addressing the Key Global Issues, BRICS: The 2012 New Delhi Summit. Available at: <http://ssrn.com/abstract=2335358> (accessed 1 November 2016).
- Larionova M., Shelepov A. (2015) Is BRICS Institutionalization Enhancing Its Effectiveness? *The European Union and the BRICS. Complex Relations in the Era of Global Governance* (ed. Marek Rewizorski). London: Springer.
- Lukash S. (2016) Russian G20 Sherpa, Deputy Head of the Presidential Experts’ Directorate. Communication presented at the International conference “G20 and BRICS – new global governance institutions”, BRICS Research Group, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, 25 October.
- Mielniczuk F. (2013) BRICS in the Contemporary World: Changing Identities, Converging Interests, *Third World Quarterly*, no 34, pp. 1075–1090.
- Neumann I. (1995) *Russia and the Idea of Europe: Identity and International Relations*. London: Routledge.
- Neumann I. (2006) European Identity and its changing Others, Norwegian Institute of International Affairs, NUPI Paper no 710. Available at: <https://www.files.ethz.ch/isn/27901/710.pdf> (accessed 1 November 2016).
- Onuf N. (1989) *World of Our Making*. Columbia, SC: University of South Carolina Press.
- President of Russia (2009) Joint Statement of the BRIC Countries’ Leaders, Yaketerinburg, Russian Federation, 16 June. Available at: <http://en.kremlin.ru/supplement/209> (accessed 1 November 2016).
- Raik K., Helwig N., Iso-Markku T. (2015) Crafting the EU Global Strategy. Building Blocks for a Stronger Europe. FIIA Briefing Paper no 188, December.
- Ryabkov S. (2015) BRICS Becomes New Center of Multipolar World – Russian Diplomat, TASS, 9 July. Available at: http://in.rbth.com/news/2015/07/09/brics_becomes_new_center_of_multipolar_world_russian_diplomat_44125 (accessed 1 November 2016).
- Singh S. (2013) Future of Golden BRICS. *Strategic Analysis*, no 37 (4), pp. 393–397.

Stephen M.D. (2014) Rising Powers, Global Capitalism and Liberal Governance: A Historical Materialist Account of the BRICs Challenge. *European Journal of International Relations*, vol. 20, no 4, pp. 912–938.

Thakur R. (2014) How Representative are BRICS? *Third World Quarterly*, no 35 (10), pp. 1791–1808.

The Strategy for BRICS Economic Partnership (2015) Released at the Ufa Summit. 9 July. Available at: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/150709-partnership-strategy-en.html> (accessed 1 November 2016).

Weiss T.G., Wilkinson R. (2013) *International Organization and Global Governance*. Oxon: Routledge.

Wilkinson R. (2005) Multilateralism. *Encyclopaedia of International Relations and Global Politics* (ed. Martin Griffiths). Oxon: Routledge, pp. 549–551.