



Co-funded by
the European Union

Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Education and Culture Executive Agency (EACEA). Neither the European Union nor EACEA can be held responsible for them.



PUEB PRESS



POZNAŃ UNIVERSITY
OF ECONOMICS
AND BUSINESS

THE ROLE OF THE EUROPEAN UNION IN THE WORLD

*Report from the seminar held
within the Jean Monnet Centre of Excellence project
“Resilient and transforming Europe” Transform EU*

ROLA UNII EUROPEJSKIEJ W ŚWIECIE

*Raport z seminarium zrealizowanego w ramach
projektu Jean Monnet Centre of Excellence
„Resilient and transforming Europe” Transform EU*

Edited by
Katarzyna Nawrot
Grzegorz Mazur
Ida Musiałkowska

Graphic design
Izabela Jasiczak

Proofreading
Krzysztof Stec

Managing editor
Elżbieta Turzyńska

DTP
Wydawnictwo eMPI², *Stanisław Tuchołka*

Suggested citation: Nawrot, K., Mazur, G., & Musiałkowska, I. (2026). *The role of the European Union in the world. Report from the seminar held within the Jean Monnet Centre of Excellence project. "Resilient and transforming Europe" Transform EU / Rola Unii Europejskiej w świecie. Raport z seminarium zrealizowanego w ramach projektu Jean Monnet Centre of Excellence. „Resilient and transforming Europe” Transform EU*. Poznań University of Economics and Business Press. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-307-5>

ISBN 978-83-8211-307-5
<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-307-5>

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu,
Poznań 2026



This book is available under the Creative Commons 4.0 license—Attribution-Noncommercial-No Derivative Works

POZNAŃ UNIVERSITY OF ECONOMICS AND BUSINESS PRESS
ul. Powstańców Wielkopolskich 16, 61-895 Poznań, Poland
phone: +48 61 854 31 54, +48 61 854 31 55
<https://wydawnictwo.ue.poznan.pl>, e-mail: wydawnictwo@ue.poznan.pl
postal address: Al. Niepodległości 10, 61-875 Poznań, Poland

Table of contents

1. Introduction (<i>Katarzyna Nawrot, Grzegorz Mazur, Ida Musiałkowska</i>)	4
2. Asian perspective: Europe's turn towards eastern security is overdue (<i>Jagannath Panda, Katarzyna Nawrot</i>)	7
3. African perspective: Beyond the narrative – grounding the AU–EU innovation partnership in local realities (<i>Mafini Dosso</i>)	11
4. Chinese perspective: EU–China relations (<i>Justyna Szczudlik</i>)	22
5. European perspective: EU–Russia relations (<i>Jarosław Domański</i>)	28
6. European perspective: The role of the EU in the world – key discussion points and future perspectives (<i>Jakub Kociubiński</i>)	35
1. Wprowadzenie (<i>Katarzyna Nawrot, Grzegorz Mazur, Ida Musiałkowska</i>)	42
2. Perspektywa azjatycka: europejski zwrot w kierunku bezpieczeństwa wschodniego (<i>Jagannath Panda, Katarzyna Nawrot</i>)	45
3. Perspektywa afrykańska: poza dominującą narracją – osadzenie partnerstwa innowacyjnego Unia Afrykańska–Unia Europejska w realiach lokalnych (<i>Mafini Dosso</i>)	50
4. Perspektywa chińska: relacje między Unią Europejską i Chinami (<i>Justyna Szczudlik</i>)	62
5. Perspektywa europejska: relacje Unia Europejska – Rosja (<i>Jarosław Domański</i>)	68
6. Perspektywa europejska: rola Unii Europejskiej w świecie – najważniejsze punkty dyskusji i perspektywy (<i>Jakub Kociubiński</i>)	74

1

Introduction



The report has been prepared within the framework of the **Jean Monnet Centre of Excellence (JMCoE) project “Resilient and transforming Europe” (Transform EU)**. The project seeks to enhance understanding of the current and future challenges of the European Union in the context of the twin transition – green and digital. The initiative aims to generate and disseminate evidence-based knowledge for both policymakers and the wider public.

The goal of the report is to **deepen the understanding of the European Union’s evolving role in the international arena** and to **critically assess its position and influence from multiple regional perspectives** – including **Asian, African, Chinese and European viewpoints**. By fostering interdisciplinary dialogue, the authors explore how the EU’s policies and global engagement contribute to shaping a more sustainable, resilient and cooperative international order. This is particularly challenging in today’s global economy, not only in the context of the ongoing twin green and digital transition, but also at the time of profound civilisational change marked by the shift from an industrial civilization towards a knowledge-based civilization we are facing at present. Since the major civilisational turning points, the world has changed significantly, and so has Europe. Throughout human history, periods of deep systemic transformation have been characterised by heightened turbulence and instability, often accompanied by wars, conflicts and pervasive uncertainty. Current developments in Europe and across the globe reflect similar patterns, underscoring the need for adaptive policy responses and strengthened international cooperation.

In this volume, we bring together contributions from experts representing different regions of the world and a variety of academic disciplines. Their insights help deepen our understanding of the European Union’s evolving role in the international arena from multiple perspectives and contribute to the discussion on possible ways forward and policy recommendations.

The contributions included in this volume were originally presented at the international seminar “The role of the EU in the world”, organised within the Jean Monnet Centre of Excellence project “Resilient and transforming Europe” (Transform EU). The seminar took place on 21 November 2025 at the Poznań University of Economics and Business, Poland.

The volume consists of five interconnected parts. It starts with an Asian perspective presented by Jagannath Panda, Head of the Stockholm Centre for South Asian and Indo-Pacific Affairs (SCSA-IPA), and Katarzyna Nawrot,

Professor at the Faculty of Political Science and International Studies at the University of Warsaw, in a contribution entitled *Asian perspective: Europe's turn towards eastern security is overdue*. It then proceeds with an African perspective presented by Mafini Dosso in the part entitled *African perspective: Beyond the narrative – grounding the AU-EU innovation partnership in local realities*. Dosso is Co-founder and Head of Research at OIITID (Organisation Internationale de l'Innovation pour des Territoires et Industries Durables – the International Innovation Organization for Sustainable Territories and Industries) a non-profit research organisation dedicated to innovation, industry and technology based in Côte d'Ivoire, and a Senior Research Associate at the University of Johannesburg in South Africa. The Chinese perspective is examined by Justyna Szczudlik, Deputy Head of Research and China Analyst at the Polish Institute of International Affairs, in the part entitled *Chinese perspective: EU-China relations*. The report then proceeds with a voice of Jarosław Domański, Senior Advisor at the Chancellery of the Prime Minister of Poland and former Ambassador of Poland to Iran, who analyses EU-Russia relations. The volume concludes with the chapter *European perspective: The role of the EU in the world – key discussion points and future perspectives* by Jakub Kociubiński, Professor at the University of Wrocław. This final contribution synthesises the key themes of the debate and reflects on the implications of the various perspectives presented throughout the seminar.

The discussions presented in this volume highlight the complexity of the contemporary global economy and the unprecedented challenges currently facing the European Union. At the same time, they situate the EU within the broader objectives of the **Jean Monnet Centre of Excellence (JMCoE) project “Resilient and transforming Europe” at the Poznan University of Economics and Business and the Transform EU**. In particular, they contribute to the project's mission of promoting excellence in research on Europe's sustainable development and its transformative capacity to address global challenges, which aligns with one of the main work packages of the project – “The role of the EU in the world”, led by the editors of this volume.

We invite readers to explore this report and engage with the diverse perspectives and insights presented by the seminar participants.

 Katarzyna Nawrot

 Grzegorz Mazur

 Ida Musiałkowska

2

Asian perspective: Europe's turn towards eastern security is overdue

 Jagannath Panda^{*}
 Katarzyna Nawrot^{**}

^{*} Stockholm Centre for South Asian and Indo-Pacific Affairs
(SCSA-IPA)
jpanda@isdpa.eu

^{**} University of Warsaw
ka.nawrot2@uw.edu.pl



Is Europe still a continental power bound to its immediate neighbourhood, or has the logic of global disorder forced it to think strategically from the Baltic Sea to the Bay of Bengal? This is no longer an academic question. The rules-based international order is in severe crisis. Russia's war in Ukraine has long shattered assumptions about territorial integrity in Europe. China's assertive global posture has unsettled economic and technological balances. Meanwhile, the widening Iran-Israel/USA war has complicated security calculations far beyond West Asia, disrupting energy flows, deepening polarisation and stretching Western strategic bandwidth. In this complex order, Europe cannot afford strategic hesitation. It must recalibrate, and it must do so with purpose.

For the European Union, the search for security has become existential. Russia is not a passing storm but an enduring threat. Even if battlefield dynamics shift, Moscow's reliance on hybrid warfare – cyberattacks, disinformation, energy leverage and political interference – will remain a structural feature of European insecurity. More troubling is the deepening Russia-China alignment. While not a formal alliance, the convergence between Moscow and Beijing across energy, technology, defence signalling and anti-Western narratives reinforces a two-theatre challenge for Europe. The EU now confronts a strategic environment where the eastern front and the Indo-Pacific are increasingly connected.

To this end, the Transatlantic ties remain vital, but they are no longer sufficient. NATO continues to anchor collective defence, yet its long-term political cohesion and Indo-Pacific orientation face uncertainties shaped by domestic politics and shifting priorities in Washington. The debate over burden-sharing and strategic focus underscores a simple reality: Europe must shoulder more responsibility, not only in military terms but also in economic and technological security. Strategic autonomy cannot mean strategic isolation; it must mean diversified and resilient partnerships.

This is where the Indo-Pacific becomes central to Europe's future. The region is not a distant maritime space, rather it is the hub of global trade, digital innovation and supply-chain concentration. Europe's prosperity depends on its stability. Yet, Europe's Indo-Pacific outreach has often been framed narrowly through the prism of China. While China remains a critical actor, it is not the same power Europe engaged a decade ago. Economic slowdowns, domestic

tightening and securitised foreign policy have made Beijing simultaneously indispensable and unpredictable. The risks of over-dependence are clearer than ever. Europe must therefore look beyond China and invest more deeply in partnerships with Japan and India. Both are indispensable to any serious European Indo-Pacific strategy, and the logic of engagement is mutual.

Japan brings technological leadership, regulatory sophistication and a growing security role in its region. Tokyo has sharpened its defence posture, embraced economic security as statecraft, and expanded cooperation with like-minded partners. For Europe, Japan is not just a trading partner; it is a co-architect of standards in digital governance, supply-chain resilience and emerging technologies. In an era where technological ecosystems define geopolitical influence, EU-Japan cooperation can shape rules rather than merely adapt to them.

India, meanwhile, offers scale, geography and strategic autonomy. As a pivotal power in the Indian Ocean and a major voice in the Global South, India occupies a unique position between the competing blocs. Its economic rise, demographic weight and expanding maritime reach make it a central stakeholder in Indo-Pacific stability. For Europe, deeper engagement with India is both strategic and symbolic. It signals recognition that the future order will not be Western-centric alone but must incorporate emerging powers as co-shapers of norms.

The significance of a structured EU-Japan-India trilateral lies precisely here. The rules-based order cannot be preserved by rhetoric alone; it requires new coalitions capable of reinforcing and, where necessary, redesigning it. A trilateral framework anchored in economic security and technology cooperation would send a clear message that major democracies across Europe and Asia are prepared to act collectively. To this end, economic security should form the foundation. The pandemic and geopolitical shocks revealed Europe's vulnerabilities in semiconductors, critical minerals and energy supplies. Coordinated diversification strategies, joint investments in trusted infrastructure and aligned export controls would strengthen resilience across three major markets. By synchronising standards in areas such as artificial intelligence, green hydrogen and digital trade, the trilateral could shape the next phase of global governance.

Technology cooperation must be equally central. In a world where digital ecosystems are becoming instruments of influence, collaborative innovation platforms among the EU, Japan and India can reduce exposure to coercive dependencies. Shared research initiatives, interoperable standards and coordinated responses to cyber threats would enhance collective autonomy without forming a rigid military bloc.

Such a trilateral would also carry normative weight. Amid the fragmentation of multilateral institutions and the paralysis of global forums, a credible EU–Japan–India partnership could help revive the rules-based order into something more inclusive and adaptive. It would demonstrate that cross-regional cooperation remains possible even in an age of polarisation. Rather than replacing existing structures like NATO, it would complement them by bridging the economic and security domains where contemporary competition increasingly unfolds.

The Iran–Israel/USA war has underscored how interconnected global crises have become. Europe's security cannot be compartmentalised. Energy disruptions in West Asia reverberate through European economies; instability in the Indo-Pacific affects trade routes that sustain European growth. In this environment, strategic passivity is itself a risk. Europe's Indo-Pacific pivot is therefore not about containment or confrontation. It is about resilience, diversification and normative leadership. A credible EU–Japan–India trilateral would embody this shift. It would recognise that the Atlantic and Indo-Pacific theatres are no longer separate strategic spaces, but part of a single, complex order.

If the rules-based order is to survive and evolve, it will require bold cross-regional coalitions willing to share responsibility. Europe's future security may still be anchored in the Atlantic, but its stability and prosperity increasingly depend on the Indo-Pacific. In that wider geography, Japan and India are not peripheral partners. They are central pillars of a renewed strategic architecture that Europe can no longer postpone building.

3

African perspective: Beyond the narrative – grounding the AU–EU innovation partnership in local realities

 **Mafni Dosso**

OIIITID, Côte d'Ivoire
University of Johannesburg, South Africa
mafnidosso@gmail.com

3.1. A disconnect between discourse and realities

The discourse surrounding the European Union's role in the world has fundamentally shifted in the last decade, moving from a paradigm of donor-recipient to one of strategic partnership and mutual sovereignty. This shift is nowhere more critical, nor more contested, than in the relationship between Africa and the EU. As the EU navigates its own “twin transition” – the simultaneous pursuit of digital transformation and green industrialisation – it seeks to export its standards, technologies and values to its southern neighbour (Santaniello et al., 2022). However, the reception of these ambitions on the continent is mediated by a complex reality of structural fragility, diverse innovation ecosystems, and grassroots dynamics that are often not captured by high-level policy radars.

The central thesis articulated in this reflection is that the EU's engagement strategies – epitomised by the Global Gateway and the AU–EU Innovation Agenda (European Commission & African Union Commission, 2023) – may suffer from a “granularity gap”. While the high-level objectives of these frameworks align with the African Union's Agenda 2063 (African Union Commission, 2015), their implementation mechanisms often do not capture the profound heterogeneity of African National Innovation Systems (NIS). By treating the continent as a monolith, or by applying policy templates to contexts defined by survivalist informality, EU innovation-enabling interventions could struggle to generate the desired level of effectiveness.

This short reflection paper builds upon the author's collaborative works, ongoing and past research projects, which include macro-level research on innovation agencies,¹ meso-level insights from our activities at the Organisation Internationale de l'Innovation pour des Territoires et Industries Durables (OIITID), and micro-level insights from entrepreneurial mentoring to suggest a few avenues for a recalibrated partnership model – one that is resilient, context-aware and grounded in the “missing middle” of African innovation.

¹ This specific research was part of a project implemented under the DSI/NRF/Newton Fund Trilateral Chair in Transformative Innovation, the 4th Industrial Revolution and Sustainable Development (UJ-TRCTI). The Trilateral Chair is hosted at the University of Johannesburg (UJ), where it operates as a research centre located in the College of Business and Economics. Funded by the South African National Research Foundation and the British Council; the programme is an international collaboration between the University of Johannesburg, the African Centre for Technology Studies (ACTS) in Nairobi and the Science Policy Research Unit (SPRU) at the University of Sussex in the UK. Supported by a grant from the Canadian International Development Research Centre (IDRC), the research mentioned by the author analyses recent trends, strengths and weaknesses of local innovation agencies in Africa.

Our works on startups, innovation and intellectual property in sub-Saharan Africa as well as on regional scientific integration point out the necessity of a nuanced approach (Daniels & Dosso, 2021; Dosso, 2024; Dosso et al., 2023; Dosso, Braoulé Méité et al., 2021; see also the special issue edited by Adesida et al., 2021).

3.2. A taxonomic perspective of fragility

To understand the friction points in EU–Africa relations, it is important to first highlight the divergent meanings of resilience and transition on both continents. The Transform EU project (Transform EU, n.d.) frames resilience as the capacity of the EU to adapt its internal market and society to the disruptions of decarbonisation and digitalisation. In this context, resilience is forward-looking; it is about ensuring future competitiveness and strategic autonomy in a multipolar world.

From the perspective of the African innovation ecosystems, mapped in prior collaborative works with the University of Johannesburg, resilience is often defined by immediate survival amidst systemic shocks – coups, insurgency, currency devaluation and climate-induced migration. In countries classified as fragile innovation systems like Burkina Faso and the Democratic Republic of Congo (DRC), the state's capacity to plan for a transition is limited by the daily imperative to maintain territorial integrity. Previous works, including the author's ones, on innovation capabilities in sub-Saharan Africa and transformative innovation policies are particularly relevant here (cf. African Union Commission, 2015; the author's research has focused on five French-speaking countries: Burkina Faso, Cameroon, Côte d'Ivoire, DRC and Senegal – see Daniels & Dosso, 2021; Dosso, 2022).

One consequence is that a mismatch can occur when the EU engages with these systems using instruments designed for stable, formalised economies (like Horizon Europe's competitive grants – see EEAS, 2025). **The absorptive capacity of the local ecosystem is often too low to effectively utilise the funds**, or the funds are diverted to a small elite of professional grant writers rather than reaching the grassroots innovators driving the everyday economic activity. This reflection paper argues that for the EU to play a more constructive role, accurate diagnostics and monitoring of the health of the innovation systems are needed. This should rely on a collective and cocreation-based endeavour, involving not only the EU and the AU levels,

Table 1. Fragile vs well-functioning innovation systems

Indicator	Fragile innovation systems	Well-functioning innovation systems
R&D spending	collapse (e.g. 0.25% in 2021 for Burkina Faso)	stable, allowing for long-term planning in selected areas (e.g. 0.58% for Senegal)
Human capital	severe scarcity (e.g. 107 researchers/million inhabitants)	more functional institutions and a greater diversity of agencies
Agency typology	dominance of Productivity Facilitators (survival-oriented)	presence of Productivity Facilitators and Industry Builders (creating new sectors)
EU involvement	need for flexible, conflict-sensitive instruments	partnerships focused on transformation (joint ventures, industrial integration)

Source: research project undertaken in 2023–2024 – DSI/NRF/Newton Fund Trilateral Chair in Transformative Innovation, the 4th Industrial Revolution and Sustainable Development (UJ-TRCTI).

but also integrating the evidence built up through their respective individual member state-led R&I projects and programs.

The following Table 1 illustrates a distinction between fragile and well-functioning innovation systems.

3.3. Decoding the counterparts: typologies of innovation agencies

Our research at UJ-TRCTI relies on a functional taxonomy of innovation agencies (IAs), which is essential for identifying suitable partners for EU initiatives. The scarcity of State-led Disruptors or Transformation Enablers in our dataset is particularly revealing. African states are generally not positioned to act as market disruptors in the way that organisations such as the Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA) do in the United States; rather, they are primarily engaged in addressing basic market failures and supporting economic resilience (*cf.* African Union Commission, 2015). Consequently, the EU should not expect these agencies to drive radical innovation without significant and sustained capacity building. Our research on the internationalisation of R&D and industrial innovation for sustainable territorial development shed light on these dynamics (Dosso, 2019; Dosso & Ramirez, 2020).

The typology of innovation agencies presented below in Table 2 offers important strategic insights for the European Union. Nevertheless, further research will be required to refine and adapt this framework as the partnership moves into the implementation stage.

Table 2. Typology of innovation agencies

Typology	Example of core function	Examples of agencies	Prospective strategic fit for EU
Directed Upgrader	implementing government industrial policy	FONSIS (Senegal), PEPITE (Côte d'Ivoire)	ideal for large-scale G2G projects requiring sovereign guarantees
Productivity Facilitator	improving efficiency of SMEs and micro-enterprises	Women's Investment Club / WIC (Côte d'Ivoire and Senegal) Wakatlab (Burkina Faso)	ideal for soft support (skills, digitalisation) and reaching the informal sector
Market/System Fixer	addressing gaps in finance, information	DER/FJ (Senegal), APME (Cameroon)	key partners for EU guarantees (EFSD+) and blended finance instruments
Industry Builder	creating new sectors	Activspaces (Cameroon), FIRCA (Côte d'Ivoire)	bridgeheads for introducing new green/digital technologies (Hydrogen, AI)

Source: research project undertaken in 2023–2024 within the DSI/NRF/Newton Fund Trilateral Chair in Transformative Innovation, the 4th Industrial Revolution and Sustainable Development (UJ-TRCTI).

The typology and categorisation of innovation agencies may evolve with further research and time (capacity building, learning curve and change in resources, among other aspects); it builds upon the set of indicators selected for the mapping at the time of the project.

3.4. The everyday economy: local resilience and the WhatsApp economy

While macro-analysis reveals structural constraints, the meso-level analysis – derived from our operations of OIITID – exposes the informational and cultural deficits that can hinder effective partnership. OIITID was founded on a singular premise: the “recognised lack of evidence to inform policies supporting innovation and entrepreneurship in Africa” (OIITID, n.d.-a). This “evidence trap” is a major liability for our AU–EU partnership.

Development partners often rely on aggregated indices such as the World Bank’s Doing Business report (now discontinued – see Theis, 2021) or the Global Innovation Index (GII) to design interventions. However, these

indices frequently fail to capture the informal dynamics that drive African economies. As a result, billions of euros allocated through the Global Gateway funding (European Commission, n.d.-b) risk being misdirected because the “map” used in Brussels does not fully correspond to the realities on the ground in cities such as Abidjan or Kinshasa. **Without granular data on who is innovating, how they are innovating, where they are located, and what specific bottlenecks they face, policy remains theoretical.** The OIITID’s model, by focusing on local research and knowledge diffusion, acts as a localised observatory. A lesson here is that investments should be made in data sovereignty for Africa – funding local institutions to generate their own data, rather than relying solely on external knowledge sources. Our collaborative research with UJ-TRCTI on innovation agencies as well as projects conducted with leaders of five innovation networks in West Africa illustrate this reality (cf. African Union Commission, 2015; Dosso, Braoulé Méité et al., 2021).

Our fieldwork suggests that, in the African context, social resilience is intrinsically linked to gender inclusion and grassroots digital literacy. Women often play a stabilising role in the micro-economy. Training initiatives focused on the use of WhatsApp by women entrepreneurs and rural communities provide a relevant example of meeting users where they are (“WhatsApp features for women entrepreneurs and for rural actors” – see OIITID, n.d.-b). While high-level discussions often focus on 5G corridors and satellite connectivity, the actual digital economy of Africa runs on WhatsApp. There is a dissonance between the EU’s high-tech aspirations (AI, Supercomputing) and the low-tech reality of the African grassroots. A resilient partnership must bridge this gap, perhaps by validating and supporting these frugal digital ecosystems rather than trying to replace them with European platforms.

3.5. The paradoxes of transition: green hydrogen and the financing trap

Specific EU-funded projects, such as Valorising Research Results and Innovation in West Africa (VaRRIWA) and the Project for the Deployment of Environmental Technologies and Innovations (PDTIE), illustrate both the potential and the pitfalls of the current approach (more information: European Commission, n.d.-a; OACPS R&I, n.d.). The case of green hydrogen, in particular, exposes the tension between ambitions of the European Green Deal and the economic reality of African industrialisation (Dagnachew et al., 2025). The Hydrogen for Data Centres in Ivory Coast (HADCI) project, which

aims to replace diesel generators in telecom towers and data centres with green hydrogen fuel cells, closely aligns with the EU's vision for a sustainable energy transition. However, a major challenge lies in the prohibitive capital expenditure (CAPEX) required for the hardware, which exceeds €200,000 for a single antenna site.²

While the EU is stimulating demand for hydrogen, particularly for export to Europe, it has not sufficiently de-risked the supply of the technology required to produce or use it locally. The green premium – the additional cost of choosing green technologies over fossil-fuel alternatives – remains too high for local telecom operators to bear without subsidy. Global Gateway guarantees are typically structured for multi-million-euro infrastructure projects,³ leaving the missing middle of indigenous innovators without adequate support. If Africa is to leapfrog to green energy, demanding green standards is not enough. Supporting the hardware that makes green energy possible is equally essential. **Access to green hardware is just as critical as access to green finance.**

Another illustrative case study, focusing on Uganda's startup ecosystem, highlights some of the limitations of the Investment pillar of the partnership. Uganda has a vibrant entrepreneurial ecosystem, with more than 200 identified startups. However, insights from a mentorship programme conducted in cooperation with the Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. in 2024 revealed severe financial constraints preventing many of these firms from scaling up. **For the startups, the core issue identified was not just a lack of liquidity but a lack of investability.** Startups suffer from unproven business models and a lack of governance and management skills (Mulumba, 2024). The dominant financing instruments are private equity and debt financing, but these instruments typically require collateral and governance structures that early-stage startups simply do not have. As a result, many firms become trapped in a vicious circle: they cannot secure funding to improve governance, and they cannot improve governance without funding. EU investment vehicles frequently operate through Development Finance Institutions (DFIs) or large intermediary banks that enforce strict European requirements, including ESG and KYC standards (Logan & Acheampong, 2025). Such standards can effectively redline the vast majority of Ugandan startups, which operate in

² This project was co-led by one of the author's mentees under the Stanford Seed Spark program 2024 for francophone Africa, locally led by Stanford University Global LLC (Ghana's branch). See: Ayuk (2025); see also our policy-oriented reflections on Industry 4.0 readiness in Africa and Europe (Dosso, 2020; Dosso, Nwankwo et al., 2021).

³ A factsheet: European Commission (2023). See also a press release and thematic links on the advancements at European Commission. (2025).

the grey zone of semi-formality. The Innovation and Technology pillar of the AU–EU agenda should therefore include a substantial investment-readiness component. **Making capital available is not sufficient; it is equally critical to develop the pipelines and capabilities that enable African startups to access that capital.**

3.6. Conclusion: towards a recalibrated partnership?

Synthesising these three levels of analysis – macro-structural, meso-institutional and micro-entrepreneurial – reveals the core challenges and opportunities for the Transform EU agenda in Africa. The relationship is defined by a structural asymmetry in the twin transition. For Europe, the green transition is about decarbonisation and industrial competitiveness. For Africa, it is about energy access and industrialisation. Issues arise when EU standards (e.g. the Carbon Border Adjustment Mechanism) act as non-tariff barriers for African exports, or when the high cost of green tech (green energy for data centres) prevents local adoption. Similarly, for Europe, the digital transition is about digital sovereignty and GDPR. For Africa, it is about basic connectivity, local data and digital inclusion. The EU's focus on high-level regulation often bypasses the reality of the WhatsApp economy.

The shift from aid to investment is positive, and it requires a shift in how engagement happens. Horizon Europe's Africa Initiative III (EEAS, 2025) offers a significant opportunity, with €500 million allocated across public health, green transition and innovation. However, to avoid the pitfalls of the past, these calls should be more accessible to smaller, non-academic actors (e.g. the hubs in Burkina Faso or Cameroon) and not just elite universities or centres. The Global Gateway should be used more explicitly to mitigate the risks associated with the green premium. Its guarantee mechanisms should not just cover sovereign debt but should be made available to local banks to lend to green startups for hardware acquisition.

The success of any of these initiatives depends on visibility. Supporting initiatives that provide the radar (data and evidence) and the compasses (typologies) to navigate African innovation systems is not charity; it is strategic due diligence. Hence, the path forward lies in the co-creation of solutions that account for the specific pressures of the African contexts. The EU's role is not to “save” African innovation, but to connect with it. By respecting diversity, lowering the cost of the green transition, and listening to local evidence, a partnership that truly transforms both continents can be built.

References

- Adesida, O., Karuri-Sebina, G., & Kraemer-Mbula, E. (Eds.). (2021). Special issue: Can innovation address Africa's challenges? *African Journal of Science, Technology, Innovation and Development*, 13(7), 779–784. <https://doi.org/10.1080/20421338.2021.1958986>
- African Union Commission. (2015, September). *Agenda 2063. The Africa we want*. https://au.int/sites/default/files/documents/36204-doc-agenda2063_popular_version_en.pdf
- Ayuk, N. J. (2025, January 21). *The promise and challenges of green hydrogen in North Africa*. <https://energychamber.org/the-promise-and-challenges-of-green-hydrogen-in-north-africa/>
- Dagnachew, A. G., Yalew, S. G., Tesfamichael, M., Okereke, C., & Abraham, E. (2025). A green hydrogen revolution in Africa remains elusive under current geopolitical realities. *Climate Policy*, 25(2), 291–302. <https://doi.org/10.1080/14693062.2024.2376740>
- Daniels, C., & Dosso, M. (2021). Mapping the potentials for transformative innovation policies in Africa: Evidence from Cote d'Ivoire and Nigeria. In C. Daniels, M. Dosso, & J. Amadi-Echendu (Eds.), *Entrepreneurship, technology commercialisation, and innovation policy in Africa* (pp. 279–300). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-58240-1_13
- Dosso, M. (2019). Industrie et innovation pour un changement structurel et un développement territorial durable en Afrique. *Les Annales des Mines*, 3, 13–18. <https://www.annales.org/ri/2019/ri-aout-2019/2019-08-04.pdf>
- Dosso, M. (2020). Technological readiness in Europe: EU policy perspectives on Industry 4.0. In D. Bailey, & L. De Propriis (Eds.), *Industry 4.0 and regional transformation* (pp. 214–237). Routledge, Taylor & Francis Group.
- Dosso, M. (2022). Building place-based innovation capabilities for productivity in Sub-Saharan Africa (innovation survey on Ivorian startups). In *Global Innovation Index (GII) 2022* (pp. 1–10). World Intellectual Property Organisation 2022. <https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo-pub-2000-2022-expert-contribution6-en-building-place-based-innovation-capabilities-for-productivity-in-sub-saharan-africa-global-innovation-index-2022-15th-edition.pdf>
- Dosso, M. (2024). Startups, innovation and IP in sub-Saharan Africa. In W. G. Park, *Handbook of innovation and intellectual property rights* (pp. 485–499). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781800880627.00039>
- Dosso, M., Braoulé Méité, F., Ametepe, G., Gbogou, C., Guiella, G., & Oulaï, D. (2021). New entrepreneurial narratives in Urban West Africa: Case studies of five innovation hubs and communities. In C. Daniels, M. Dosso, & J. Amadi-Echendu (Eds.), *Entrepreneurship, technology commercialisation, and innovation policy in Africa* (pp. 169–193). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-58240-1_8

- Dosso, M., Cassi, L., & Mescheba, W. (2023). Towards regional scientific integration in Africa? Evidence from co-publications. *Research Policy*, 52(1), 104630. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2022.104630>
- Dosso, M., Nwankwo, C. I., & Travaly, Y. (2021). The readiness of innovation systems for the Fourth Industrial Revolution (4IR) in Sub-Saharan Africa. In C. Daniels, M. Dosso, & J. Amadi-Echendu (Eds.), *Entrepreneurship, technology commercialisation, and innovation policy in Africa* (pp. 13–32). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-58240-1_2
- Dosso, M., & Ramirez, P. (2020). *Organization and geography of global R&D and innovation activities: insights from qualitative research on leading corporate R&D investors*. JRC Working Papers on Corporate R&D and Innovation No 03/2020, JRC119966.
- EEAS (European External Action Service). (2025, 14 May). *Launch of Horizon Europe Work Programme 2025: Africa Initiative III now open for proposals*. https://www.eeas.europa.eu/delegations/african-union-au/launch-horizon-europe-work-programme-2025-africa-initiative-iii-now-open-proposals_en
- European Commission & African Union Commission. (2023, 19 July). *The AU-EU innovation agenda: Final version*. https://research-and-innovation.ec.europa.eu/system/files/2023-07/ec_rtd_au-eu-innovation-agenda-final-version.pdf
- European Commission. (2023, March). *EU-Africa flagship projects for 2023*. <https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2023-09/EU-Africa-flagship-projects-sep2023.pdf>
- European Commission. (2025, 21 May). *Global Gateway in Africa: European Union and African Union take stock of significant progress*. https://international-partnerships.ec.europa.eu/news-and-events/news/global-gateway-africa-european-union-and-african-union-take-stock-significant-progress-2025-05-21_en
- European Commission. (n.d.-a). *ACP-EU Research and Innovation Programme*. Retrieved February 21, 2026 from https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/programming/programmes/acp-eu-research-and-innovation-programme_en
- European Commission. (n.d.-b). *EU-Africa: Global Gateway Investment Package*. Retrieved February 21, 2026 from https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/initiatives-sub-saharan-africa/eu-africa-global-gateway-investment-package_en
- Logan, S., & Acheampong, T. (2025). *Too clean to compete: Why strict standards keep Europeans out of African minerals*. European Council on Foreign Relations. <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/2025/05/Too-clean-to-compete-Why-strict-standards-keep-Europeans-out-of-African-minerals.pdf>
- Mulumba, M. (2024). *Financial constraints for startups in Uganda: Policy paper*. Youth 4 Policy Fellowship.
- OACPS R&I (Organisation of African, Caribbean and Pacific States, Research and Innovation). (n.d.). *The 12 Innovation Fund Projects*. Retrieved February 21, 2026 from <https://oacps-ri.eu/en/if-projects/>

- OIITID (Organisation Internationale de l'Innovation pour des Territoires et Industries Durables). (n.d.-a). *About OIITID*. Retrieved February 21, 2026 from <https://oiitid.org/about-oiitid-a-propos/>
- OIITID. (n.d.-b). *OIITID Innovations industries territoires durables. OIITID Brief* [presentation]. Retrieved February 21, 2026 from <https://canva.link/8t3oiocbb5b0sio>
- Santaniello, M., ElShal, A., & Bouckaert, R. (2022). *The EU and North Africa: Towards a just twin transition?* Foundation for European Progressive Studies, FriedrichEbertStiftung, & UNUCRIS. https://feps-europe.eu/wp-content/uploads/2022/11/FEPS_PS_The-EU-and-North-Africa-Towards-a-Just-Twin-Transition.pdf
- Theis, D. (2021, 16 September). *World Bank Group to discontinue doing business report*. <https://www.worldbank.org/en/news/statement/2021/09/16/world-bank-group-to-discontinue-doing-business-report>
- Transform EU (n.d.). *About the project*. Retrieved February 21, 2026 z https://transformeu.ue.poznan.pl/?page_id=80

4

Chinese perspective: EU-China relations

 Justyna Szczudlik

Polish Institute of International Affairs
szczudlik@pism.pl

4.1. What does China think about Europe?

It should come as no surprise that China's official narrative about Europe differs greatly from Beijing's actual views on the continent. This is a common Chinese practice, and there are many other examples of China's contradictory approaches. The Chinese view of the European Union is twofold: an official narrative portraying the EU very positively and a more realistic view depicting Europe as an irrelevant political player. Despite the EU's efforts to become more geopolitical (Bayer, 2019), as advocated by European Commission President Ursula von der Leyen at the beginning of her first term, and despite the unprecedented hardening of the EU's China policy through the introduction of a broad range of defensive instruments, Beijing's perception of the EU as a rather weak player appears to have become even stronger in recent years.

4.2. The EU is officially a strong political global player

Officially, the European Union is regarded by China as a major power and an important pole in its vision of a multipolar world, as well as within the framework of Xi Jinping's concept of 'great power diplomacy with Chinese characteristics' (Xinhua News Agency, 2025). This perception is reflected in Xi's notion of "a new type of great power relations". According to China's official classification, the world's major powers include China, the United States, the European Union and Russia.

The importance of the European Union for China is evident in the release of three papers devoted to China's EU policy (no other region or country has been the subject of as many documents). The first paper was released in 2003, when EU–China relations were elevated to the level of a strategic partnership (Chinese Government Website, 2003). The second one was released after Xi Jinping's landmark visit to Brussels in 2014 (Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 2014). Finally, the most recent paper was released in December 2018 (Xinhua News Agency, 2018), following Donald Trump's imposition of tariffs on China in mid-2018. It seems that Beijing's intention was to try to prevent the EU from following the US agenda on China.

Another example that China officially attaches rather big attention to Europe and the EU is its vocal support for the European integration. In most remarks

given by Chinese officials, they consequently underscore China's strong endorsement for the EU's integration. Similarly, since France first proposed that the European Union should pursue strategic autonomy, China has strongly supported this idea (Reimers, 2021). What is worth highlighting here is the fact that China continuously endorses this idea and does not differentiate or notice the European debate and change in strategic autonomy understanding. Since France first placed the issue on the European agenda, the concept has undergone significant development. Today, strategic autonomy is understood in much broader terms, extending beyond relations with the United States and traditional security concerns to encompass economic security and the EU's resilience in dealing with a wider range of external actors. However, China's support for EU's strategic autonomy appears to remain largely focused on the EU's independence from the US.

4.3. In reality, the EU is politically irrelevant

Despite the very positive official Chinese narrative on the EU, reality is almost entirely different. Chinese activities and behaviour show that this official narrative is a smokescreen, and that the EU is definitely not seen as one of the global poles by Chinese officials.

In practice, China's perception of the European Union can be divided into two dimensions: a strategic-political dimension and an economic one. Economically, the EU is seen as a strong player and an important partner for China. The EU's biggest incentive is its huge, free market and large middle class (Cui et al., 2025). This is an extremely important feature for China, bearing in mind that its economy is still export-oriented and the country needs export markets to absorb its excess capacity and production as well as to maintain economic and social stability at home. From this perspective, it seems that China's support for integration is genuine, albeit limited to economic integration.

When it comes to the strategic or political level, China's perception of the EU is the opposite. To put it bluntly, the EU is politically irrelevant. Beijing thinks that the EU is not an independent political player (Cui et al., 2025) but that Europe heavily depends on the United States, mostly due to US security guarantees. From a Chinese perspective, the recent hardening of the EU's policy towards China (which actually began in 2017, when the idea of setting up an investment screening mechanism first emerged) is not an independent EU decision, but rather the result of US pressure on Europe.

4.4. What does China want from the EU?

The ongoing changes in transatlantic relations since Donald Trump's second term as US President, such as a significant deterioration of US–EU relations, have not significantly altered China's perception of Europe. China's Europe policy remains largely unchanged, focusing on maintaining close bilateral economic ties and cooperating politically with member states on a bilateral and separate basis rather than with the EU as a whole (Bermingham, 2026). The rationale behind this approach is to drive a wedge between Europe and the US by offering various incentives to selected European countries during bilateral negotiations. In other words, China's goal is for the EU to continue business as usual, which in reality means separating the economy from politics (including security issues).

This is, in fact, a rather surprising approach. Given that the deterioration of transatlantic ties has benefited China, some observers in Europe had expected Beijing to propose measures that would deepen the transatlantic rift and enhance Europe's strategic autonomy, both of which China strongly advocates. However, nothing happened. China only came to Europe with a charm offensive such as lifting sanctions on MPs (Birchard, 2025) and granting countries a visa-waiver program (National Immigration Administration, 2026), which ultimately did not bring any substantial change in Beijing's approach towards Europe. In short, despite Europe becoming less dependent on the US, which is in line with China's EU policy, China seems unimpressed.

Therefore, in the context of the current 'great changes unseen in a century' (Qiushi, 2021) – to use Xi's favourite slogan – the question arises as to what China expects from Europe. Despite Europe's awareness that it must become less dependent on the US in the security domain, the EU is still seen as following the US. The EU's tougher stance on China is still seen as a continuation of Washington's policies rather than an independent European approach. Furthermore, Chinese experts argue that the EU wants to use China as a bargaining chip in its relations with the US, in order to maintain America's commitment to European security guarantees (Cui et al., 2025). In short, both Europe's attempts to become more autonomous in security matters and Brussels' hardening stance on China are designed to appease Donald Trump. There are also growing voices in China regarding European political inertia, and the concept of the EU as a declining power is becoming increasingly popular among Chinese experts.

Under these circumstances, Chinese expectations are very limited or even non-existent. Currently, China is pursuing a wait-and-see approach, based

on the belief that European Union member states will eventually turn to China. Recent bilateral visits to Beijing by leaders of selected EU member states and their focus on national but not the European interests could work in China's favour.

References

- Bayer, L. (2019, December 4). *Meet von der Leyen's 'geopolitical Commission'*. <https://www.politico.eu/article/meet-ursula-von-der-leyen-geopolitical-commission/>
- Bermingham, F. (2026, January 16). *China's charm offensive: Beijing bypasses Brussels in bid to soften EU trade push*. <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3340190/chinas-charm-offensive-beijing-bypasses-brussels-bid-soften-eu-trade-push>
- Birchard, R. (2025, May 1). *China lifts sanctions on MEPs in EU 'charm offensive'*. <https://www.dw.com/en/china-lifts-sanctions-on-meps-in-eu-charm-offensive/a-72357774>
- Chinese Government Website. (2003). China's policy documents on the EU [in original Chinese]. *State Council Gazette*, no. 33. https://www.gov.cn/gongbao/content/2003/content_62478.htm
- Cui, H., Feng, Z., Jiang, F., Jin, L., & Zhang, J. (2025, November 18). *Roundtable. Responding to voices of American think tanks: The path Europe chooses in the China-U.S. Rivalry from the perspective of Chinese experts* [in original Chinese]. https://m.thepaper.cn/newsDetail_forward_3198067
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2014, April 2). *China's policy document on the EU: Deepening the China-EU comprehensive strategic partnership for mutual benefit and win-win outcomes* [in original Chinese]. https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/1206_679930/1207_679942/201404/t20140402_9389344.shtml
- National Immigration Administration. (2026, February 17). *List of countries covered by unilateral visa exemption policies*. <https://en.nia.gov.cn/n147418/n147463/c183390/content.html>
- Qiushi. (2021, August 27). *The unprecedented changes unseen in a century are resounding and resounding to the General Secretary* [in original Chinese]. https://www.qstheory.cn/zhuanqu/2021-08/27/c_1127801606.htm
- Reimers, A. (2021, April 28). *Germany-China + Strategic Autonomy + Climate cooperation*. <https://merics.org/de/merics-briefs/germany-china-strategic-autonomy-climate-cooperation>
- Xinhua News Agency. (2018, December 18). *Full text of China's policy document on the EU* [in original Chinese]. <https://tiny.pl/xm22cs8gm>

Xinhua News Agency. (2025, June 24). *Promote the construction of new types of international relations through major-country diplomacy with Chinese characteristics* [in original Chinese]. <https://www3.xinhuanet.com/politics/20250624/4aee-ba7bd875420c88a52b8d96e59aa6/c.html>

5

European perspective: EU–Russia relations

Jarosław Domański

Chancellery of the Prime Minister of Poland
jarek.domanski@post.harvard.edu

5.1. Introduction

The EU–Russia's relations have been built on the wave of great geopolitical changes and the collapse of the Potsdam post-WW2 system. The Partnership and Cooperation Agreement (PCA), adopted in 1994 and entering into force in 1997, defined the EU–Russia's relations and assumed that Russia would follow the path towards modernisation following Central European states such as Poland and Hungary (Agreement on partnership and cooperation, 1997).

From today's perspective, it appears that this relationship was built on a wrong assumption of common values between Russia and the EU, so its objective was not a rapprochement but a process in which Russia had to adjust/adapt to the Western model, which included the adoption of such values as democracy, human rights and rule of law. Additionally, it was also meant to become a reliable partner in building a shared European security system.

According to the Common Strategy of the European Union of 4 June 1999 on Russia “a stable, democratic and prosperous Russia, firmly anchored in a united Europe free of new dividing lines, is essential to lasting peace on the continent [...]. The European Union welcomes Russia's return to its rightful place in the European family in a spirit of friendship, cooperation, fair accommodation of interests and on the foundations of shared values enshrined in the common heritage of European civilisation.”

The Russian perspective, however, was markedly different. As expressed in the Russian mid-term strategy on its relations with the EU 2000–2010 “the main goals are to ensure national interests and to enhance Russia's role and authority in Europe and the world by creating a reliable pan-European system of collective security; to draw on the economic potential and managerial experience of the European Union to support the development of Russia's socially oriented market economy based on the principles of fair competition; and to further build a democratic rule-of-law state” (Strategiya razvitiya, 2000, p. 95).

Russia's vision was to rely on its superpower and try to build a multipolar world in which Moscow would be one of the centres of influence, along with Beijing, New Delhi and Washington. Following this perspective, the EU was useful in terms of trade benefits and supplying technology but certainly not as a catalyst for democratisation or for the promotion of human rights and the rule of law. These different approaches clearly show that the perceptions and expectations were very different on both sides.

5.2. Phases of EU–Russia relations

The EU–Russia relations went through different periods of intensity. There are authors specifying **seven periods or phases in EU–Russia relations** (Forsberg & Haukkala, 2016). In **the first phase (1992–1994)**, the EU and Russia negotiated and finally agreed the contractual foundations of relations in the form of the PCA. In **the second phase (1994–2000)**, the EU and Russia faced serious problems in putting the agreed mechanisms in place. The ratification of the PCA was delayed by three years due to the first Chechen War. **The third phase** in the relations coincided with Vladimir Putin's first term as president (**2000–2004**) and was generally marked by optimism and progress in developing relations, particularly at the beginning. Tensions began to increase during Putin's second presidential term (**2004–2008**), culminating in the 2008 war with Georgia. This period can be seen as **the fourth phase** in the relations. The **fifth period** corresponds to Dmitry Medvedev's presidency, during which relations were less strained than in the preceding period, possibly owing to his more conciliatory leadership style. Putin's return to the presidency in **2012** started **the sixth phase**, culminating in the rupture of relations over Ukraine crisis in 2013–2014 (Forsberg & Haukkala, 2016). **The seventh phase (2014–2022)** was characterised by total distrust, which aggravated with the full-scale invasion of Ukraine in February 2022.

Other authors divide the EU–Russia relations into three periods (Casier & Debardeleben, 2018). The first decade (roughly 1993–2003) was characterised by highly asymmetrical relations but a willingness to cooperate. During the second stage (2004–2013), the logic of competition developed, fuelled by attribution bias and a tendency on both sides to interpret each other's intentions in negative terms. The third stage (2013–2022) is the escalation of the logic of competition into a direct confrontation.

The driving force behind this process was the interplay of the EU and Russia perceptions – both of each other and of the broader strategic context in which they operated. This interaction was characterised by the progressive formation of negative images, prompting both actors to interpret the actions of the other as indicative of hostile intent. Consequently, each side adjusted its foreign policy behaviour in accordance with these interpretations. Such a negative spiral, driven by the reciprocal attribution of hostile intentions (Kubáľková et al., 1998), in turn, legitimised more assertive policies.

5.3. Common neighbourhood as the main arena of confrontation

The common or shared neighbourhood constitutes the principal geographical arena in which the European Union and Russia interact, and which has had some unprecedented repercussions on the wider EU–Russia relations. Thus, the ‘near abroad’ has served as a testing ground for Russia’s broader political and foreign-policy ambitions and its capacity to emerge as a more coherent and strategic actor.

Due to the lack of progress in other areas, the neighbourhood issue increasingly came to dominate relations between the European Union and Russia. It became the primary arena of integration competition, with both sides seeking to promote and extend their respective models of political and economic development. The shared neighbourhood became the principal source of tension between the European Union and Russia, ultimately contributing to the outbreak of the largest military conflict on the European continent in decades. Over time, it emerged as the main arena of EU–Russia confrontation, giving rise to a crisis with far-reaching global repercussions.

As a consequence of the 2004 enlargement, the European Union prepared a targeted policy of privileged relations with the new neighbours of the enlarged EU, focusing primarily on trade and economic cooperation. The bloc gradually established a more structured foreign policy aimed at promoting long-term reforms. The European Neighbourhood Policy (ENP) sought to reshape the EU’s eastern neighbours by extending the EU’s legal and economic system. The launch of the Eastern Partnership in 2009 added a more explicitly geopolitical dimension to this approach, creating a policy specifically targeted at the region (Haukkala, 2010). Moscow viewed this development negatively, and the proposal for a Eurasian Union in 2010 can be interpreted, at least in part, as a response. The new generation of Association Agreements, signed in 2014, further reaffirmed what Forsberg and Haukkala (2016) describes as the EU’s ‘normative hegemony’. Russia increasingly challenged the EU’s dominance in setting norms and standards in the shared neighbourhood and made sustained efforts to undermine the implementation of EU policies in the region.

The dichotomy between the EU’s perceived normative foreign policy and Russia’s perceived *Realpolitik* led many EU policymakers to assume that the EU’s actions were neither geopolitically motivated nor likely to produce significant geopolitical consequences.

5.4. Four main reasons for the failure of EU–Russia relations

1. **Conflicting visions of security in Europe:** while the EU's view was based on international law and rules, Russia's realist perception stemmed from the concept of spheres of influence and hard security. Given this perspective, the EU enlargement and NATO expansion were perceived in Moscow as a threat, as articulated by President Putin during his speech at the Munich Security Conference in February 2007. Consequently, the EU's efforts to modernise the post-Soviet neighbourhood (Russian 'near abroad') was seen as a serious menace by Moscow. The so-called colour revolutions in the post-Soviet area (Georgia, Ukraine, Kyrgyzstan, Moldova) as well as Western support for civil society in Russia were perceived the same way. Additionally, the EU has never been seen in Moscow as an independent actor, and all those 'actions of interference in the Moscow's sphere of influence were, according to the Russian partners, orchestrated by another major realist player – the United States.
2. **Substantial differences in political values:** while the EU treaties are based on the rule of law, human rights and other universal values, the evolution of Russia's political spectrum displayed an increasing authoritarianism, suppression of political parties and a disrespect for the above-mentioned values. Russia has continuously tried to diminish the role of the EU institutions and dialogue with Brussels in favour of contacting the key EU capitals (mostly Berlin and Paris) to feel stronger, benefit on the direct economic cooperation (mostly in the sphere of energy) and reduce European unity. Furthermore, the EU was perceived in Moscow as an emanation of the liberal world and its values, which constituted a threat to the Russian realist approach.
3. **Different economic models:** the EU's competitive market economy, based on the principles of transparency, adherence to the global systems and strong legal regulations, stood in sharp contrast to Russia's state-dominated and highly corrupt economic model, which relied heavily on the exploitation of natural resources.
4. **The EU has failed to ensure a coherent stance towards Russia** despite extensive institutionalisation, a consistently articulated set of objectives and repeated expressions of political will, largely because of Brussels' incapacity to speak with one voice in its relations with Moscow. The focus on bilateral institutionalisation as well as the attempt to create a common value system and facilitate norm harmonisation have failed. Internal and external challenges, in particular the EU's lack of identity as an interna-

tional actor and Russia's unresponsiveness, illustrate the weakness of the EU's approach. On the other hand, particular (mostly economic) interests of some member states led them to cooperate directly with Moscow, often to the detriment of a unified approach.

In the early 2010s, scholars and policy experts widely debated several possible trajectories for the future of EU–Russia relations. In 2014, the Friedrich-Ebert-Stiftung proposed four illustrative scenarios for the future coexistence of Europe and Russia: a shared home (in which neighbours/partners share one home for pragmatic reasons), a common home (in which European nations are united by common values), a broken home (where the European home lies in ruins) and a divided home (where neighbours live side by side but remain separate from one another) (Friedrich-Ebert-Stiftung, 2014). In retrospect, it appears that the most pessimistic of these scenarios has materialised.

References

- Agreement on partnership and cooperation. (1997). Agreement on partnership and cooperation establishing a partnership between the European Communities and their Member States, of one part, and the Russian Federation, of the other part – Protocol 1 on the establishment of a coal and steel contact group – Protocol 2 on mutual administrative assistance for the correct application of customs legislation – Final Act – Exchanges of letters – Minutes of signing (OJ L 327, 28.11.1997, pp. 3–69). <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/eu-russia-partnership-and-cooperation-agreement.html>
- Casier, T., & Debardeleben, J. (Eds.). (2018). *EU–Russia relations in crisis: Understanding diverging perceptions*. Routledge.
- Common Strategy of the European Union of 4 June 1999 on Russia (1999/414/CFSP). (OJ L 157, 24.06.1999, pp. 1–10) https://eur-lex.europa.eu/eli/strategy_common/1999/414/oj/eng
- Forsberg, T., & Haukkala, H. (Eds.) (2018). *The European Union and Russia*. Palgrave Macmillan.
- Friedrich-Ebert-Stiftung. (2014). *The EU and the East in 2030: Four scenarios for relations between the EU, the Russian Federation, and the common neighbourhood*.
- Haukkala, H. (2010). *The EU–Russia strategic partnership: The limits of post-sovereignty in international relations*. Routledge.
- Kubáľková, V., Onuf, N., & Kowert, P. (Eds.). (1998). *International relations in a constructed world*. M.E. Sharpe.

Strategiya razvitiya. (2000). Strategiya razvitiya otnosheniy Rossiyskoy Federatsii s Yevropeyskim Soyuzom na srednesrochnuyu perspektivu (2000–2010 gody) [tekst, predstavlenyy Predsedatelem Pravitel'stva Rossii V.V. Putinyim na sammite RF-YES v Khel'sinki 22.10.99], *Sovremennaya Yevropa*, 1, 95–105. <http://www.sov-europe.ru/images/pdf/2000/1-2000/strategy-1-2000.pdf>

6

European perspective: The role of the EU in the world – key discussion points and future perspectives

 Jakub Kociubiński

University of Wrocław
jakub.kociubinski@uwr.edu.pl

6.1. Introduction

A common denominator of the issues raised during the presentation of the individual perspectives within the debate held at the seminar “The role of the EU in the world” is the dissonance between the European Union’s economic role and its political presence. While the significance of a large, affluent and absorptive market is unquestioned, there is a prevailing conviction that the EU “does not speak with one voice” (da ConceiçãoHeldt & Meunier, 2015). Although no analysis of such a complex and multidimensional phenomenon can be considered complete, the discussion concentrated on several issues that are among the most relevant in the current geopolitical situation.

6.2. European Union – united or divided?

Giandomenico Majone famously observed that the Union is policy without politics (Majone, 1996). Indeed, the Union possesses an extensive system of policy governance. It has battle-tested mechanisms of regulation, oversight and legal protection, applied to a wide spectrum of activities that fall within the scope of the *acquis*, particularly in the fields of the internal market and the common commercial policy. However, as a political voice, it is neither listened to nor heard on the international stage.

The process of European integration that began with the creation of the European Coal and Steel Community and the European Economic Community was, in its essence, economic (Gerber, 2001). Although the Schuman Plan had a political undercurrent, at the institutional and legal levels the Communities were limited to the market. There were significant political concerns about transferring foreign and security policy competences to the supranational level, as these areas had traditionally been regarded as the quintessential domain of national sovereignty. This was all the more so given that, during the Cold War, the political interests of the West were tied to collective defence within NATO, based on American nuclear capabilities. There was, therefore, in the initial stages of the Communities in the 1950s, no space for the parallel construction of a distinct political identity.

As a result, in contrast to the so-called Community method applied to economic integration, where decisions were taken at the level of the Community and later Union institutions, the field of foreign and security policy adopted

the so-called international method. All decisions were taken by political consensus at the level of the capitals of the member states. Even after these spheres were incorporated into the newly created European Union by the Maastricht Treaty of 1992, decisions required unanimity. Although every subsequent reform of the Treaties displayed a general trend away from unanimity and towards qualified majority voting, these changes have not extended to foreign and security policy. Regardless of the legal complexity involved in amending the Treaties, there appears to be little political will to introduce changes in this area.

The system is therefore susceptible to the so-called external wedging, that is, to the “divide and conquer” strategy (Lovato & Simón, 2025). A single member state politically aligned with a third country is able, by exercising its veto, to block action by the entire Union. The consequences of the absence of a centralised decision-making centre are well captured in a dictum often attributed – most likely incorrectly – to Henry Kissinger, the icon of *Realpolitik*: “If I want to call the United States, someone in the Oval Office picks up the telephone; if I want to call Russia, someone in the Kremlin does so; but whom do I reach if I call the Union?” The discussion highlighted two key implications of this state of affairs.

First, nothing prevents a situation in which, in the event of obstruction at the EU level, some member states form, to paraphrase George W. Bush Jr, a “coalition of the willing”. That is, they may undertake an initiative outside the institutional and legal structures of the EU through public international law instruments. The problematic consequence of such initiatives is the materialisation of a development long identified as a risk: a “two-speed Union” (Scharpf, 2002). The consolidation of a group of states through participation in initiatives outside the EU may deepen the isolation of certain non-participating member states. In consequence, not only will the motivation to seek consensual solutions with them diminish, but these “outsiders” will also become more prone to external wedging. It should, however, be noted that in cases where certain states have deliberately adopted an anti-EU course, their subsequent isolation is not caused by the actions of other EU members (Bernatt, 2022). Therefore, as the past years have shown, one must not make the mistake of attempting to enter into dialogue with member states that a priori reject such dialogue.

Second, the above limitations naturally channel the actions of the European Union towards spheres where it is able to act unilaterally, that is, within the scope of its exclusive competences – the internal market and the common commercial policy.

6.3. The turn towards unilateral measures

Initially, the EU sought to “export” its economic model, in particular the rules on competition and subsidisation, through international agreements. The adoption of provisions modelled on those of the internal market, together with measures designed to ensure their effectiveness and linked to respect for the rule of law and administrative transparency, was intended to align third countries with the underlying logic of the European economic order, thereby creating a level playing field in trade relations. This approach has had notable successes. Examples include the European Common Aviation Area as well as the agreements concluded with Switzerland and Norway.

An analogous approach was also set out in the EU–Asia Connectivity Strategy (European Commission, 2018), which was intended to offer an alternative to China’s faltering Belt and Road Initiative. Although China’s engagement does not outwardly interfere with the constitutional arrangements of target states, its economic ties carry a political risk of a debt trap. All such initiatives came to a halt during the COVID-19 pandemic and later as a result of the changes brought by Russia’s invasion of Ukraine. While the European Union’s approach had earlier also met with some political resistance, in times of uncertainty statist and protectionist sentiments generally intensify, and this resistance only increases (Bjørnskov, 2016). Within the EU, greater attention began to be paid to attempts by certain states to exploit the opportunities offered by the free market. By retaining the outward trappings of a market economy while subsidising domestic undertakings, these states are able to manipulate market outcomes for political purposes (Som, 2022). One may debate whether such a course of action is economically rational, but it has its political justification, building prestige both vis-à-vis domestic societies and on the international stage.

Public international law instruments are largely powerless to curb these policies. The only system of subsidy control that may be described as global, the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCM Agreement) of the World Trade Organization (WTO), is crippled by a dysfunctional dispute settlement mechanism. A more assertive approach by the EU, which should be noted, began to manifest itself even before the slogan of Strategic Autonomy appeared, and must therefore take the form of unilateral measures.

Already in 2019, in response to increasingly vocal concerns over the technology drain, the EU adopted a regulation introducing preventive screening of foreign investments (Regulation (EU) 2019/452). In 2022, a regulation counteracting the harmful effects of foreign subsidies was adopted (Regulation

(EU) 2022/2560), supplementing the pre-existing trade policy instruments (Regulation (EU) 2016/1037). The underlying ratio legis was the recognition that, owing to subsidies received in their home countries, foreign undertakings active in the EU obtain an unfair competitive advantage over European operators, which are compelled to operate within the tight corset of the EU strict State aid rules.

The inherent limitation of all unilateral measures is twofold. First, there is no realistic possibility of perfectly offsetting the competitive distortions they are intended to address (Mestelman, 1986); second, they will always have scope for arbitrary application. As a result, they must be viewed primarily through a political lens. Their adoption may thus be interpreted as a protectionist step protecting not competition as a process, but certain competitors. The possible implications are deterrence and escalation.

In the case of deterrence, to be effective, the threat of using a given instrument must be credible, and the instrument itself must be sufficiently onerous (Schelling, 1960). It appears that the first requirement is not met. The European Union has so far been, despite declarations, cautious in applying instruments protecting the internal market. As for the potential onerousness of the “weapon”, existing tools indeed *prima facie* seem to satisfy this criterion. However, it should be noted that the theoretical foundations of deterrence strategies were developed with respect to the use of nuclear weapons. Mutually assured destruction in the event of a failure of deterrence meant that confrontation was not considered a viable option. In the case of economic instruments, however, economic confrontation may be an option that is not absolutely excluded (this is possible essentially only in relation to the United States and China). Accepting economic losses may be sustainable, and there may still be a possibility of prevailing.

This leads to escalation and a spiral of responsive measures culminating in a trade war. In the context of introducing restrictions on foreign investment, the so-called Investment Screening Paradox was examined (Schill, 2019). The adoption of subsequent restrictions will at some point generate such economic attrition for the parties involved that it will naturally create an incentive to seek compromise solutions. The mechanism is logically defensible, but the extent to which it is capable of functioning in practice in the case of subsidy control and other instruments protecting the internal market remains an open question.

References

- Bernatt, M. (2022). *Populism and antitrust: The illiberal influence of populist government on the competition law system*. Cambridge University Press.
- Bjørnskov, C. (2016). Economic freedom and economic crises. *European Journal of Political Economy*, 45, 11–23. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2016.08.003>
- Conceição-Heldt, E. da, & Meunier, S. (2015). Speaking with a single voice: Internal cohesiveness and external effectiveness of the EU in global governance. In E. da Conceição-Heldt & S. Meunier (Eds.), *Speaking with a single voice: The EU as an effective actor in global governance?* Routledge.
- European Commission. (2018). Joint communication to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee, The Committee of The Regions and The European Investment Bank. *Connecting Europe and Asia: Building blocks for an EU strategy* (JOIN(2018) 31 final). https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/joint_communication_-_connecting_europe_and_asia_-_building_blocks_for_an_eu_strategy_2018-09-19.pdf
- Gerber, D. J. (2001). *Law and competition in twentieth-century Europe: Protecting Prometheus*. Oxford University Press.
- Lovato, M., & Simón, L. (2025). Divided we stand? Examining the European Union's ability to withstand external wedging. *Journal of European Integration*, 47(6), 805–823. <https://doi.org/10.1080/07036337.2025.2537370>
- Majone, G. (1996). *Regulating Europe*. Routledge.
- Mestelman, S. (1986). General equilibrium modelling of industries with production externalities. *Canadian Journal of Economics*, 19(3), 522–544. <https://doi.org/10.2307/135345>
- Regulation (EU) 2016/1037 of the European Parliament and of the Council of 8 June 2016 on protection against subsidised imports from countries not members of the European Union (OJ L 176, 30.06.2016, pp. 55–91).
- Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union (OJ L 79I, 21.03.2019, pp. 1–14).
- Regulation (EU) 2022/2560 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on foreign subsidies distorting the internal market (OJ L 330, 23.12.2022, pp. 1–45).
- Scharpf, F. W. (2002). The European social model: Coping with the challenges of diversity. *Journal of Common Market Studies*, 40(4), 645–670. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00392>
- Schelling, T. C. (1960). *The strategy of conflict*. Harvard University Press.
- Schill, S. W. (2019). The European Union's foreign direct investment screening paradox: Tightening inward investment control to further external investment

liberalization. *Legal Issues of Economic Integration*, 46(2), 107–128. <https://doi.org/10.54648/LEIE2019007>

Som, L. (2022). *State capitalism: Why SOEs matter and the challenges they face*. Oxford University Press.

1

Wprowadzenie



Niniejszy raport został opracowany w ramach projektu **Centrum Doskonałości im. Jeana Monneta (JMCoE) „Resilient and transforming Europe” (Transform EU)**, którego celem jest pogłębienie wiedzy na temat obecnych i przyszłych wyzwań stojących przed Unią Europejską w kontekście podwójnej transformacji – ekologicznej i cyfrowej. Inicjatywa ta służy tworzeniu i upowszechnianiu wiedzy opartej na faktach zarówno wśród decydentów politycznych, jak i szerokiej opinii publicznej.

Raport koncentruje się na **ewoluującej roli Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej, przedstawiając krytyczną ocenę jej pozycji i wpływu z wielu perspektyw regionalnych – w tym azjatyckiej, afrykańskiej, chińskiej i europejskiej**. Poprzez rozwijanie dialogu interdyscyplinarnego autorzy badają, w jaki sposób polityka UE i jej zaangażowanie na arenie międzynarodowej przyczyniają się do kształtowania bardziej zrównoważonego, odpornego i opartego na współpracy ładu międzynarodowego. Stanowi to szczególne wyzwanie we współczesnej gospodarce światowej, nie tylko w kontekście trwającej podwójnej transformacji, ale przede wszystkim w obliczu fundamentalnych przemian cywilizacyjnych, związanych z przejściem od cywilizacji przemysłowej do cywilizacji opartej na wiedzy. Od czasu rozpoczęcia tych przełomowych przemian cywilizacyjnych świat uległ znacznym zmianom, podobnie jak Europa. W dziejach ludzkości okresy głębokiej transformacji systemowej charakteryzowały się wzmożoną niestabilnością i turbulencjami, którym często towarzyszyły wojny, konflikty i powszechna niepewność. Obecne wydarzenia w Europie i na świecie odzwierciedlają podobne tendencje, co świadczy o potrzebie elastycznych działań politycznych i zacieśnienia współpracy międzynarodowej.

W raporcie przedstawiono opracowania ekspertów reprezentujących różne regiony świata i dziedziny nauki. Ich spostrzeżenia pomagają pogłębić wiedzę na temat ewolucji roli UE z wielu perspektyw i wnoszą wkład w dyskusję nad możliwymi kierunkami dalszych działań. Poglądy te zostały przedstawione podczas międzynarodowego seminarium „Rola UE w świecie”, zorganizowanego w ramach projektu Centrum Doskonałości im. Jeana Monneta „Resilient and transforming Europe” (Transform EU), które odbyło się 21 listopada 2025 r. na Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu.

Publikacja składa się z pięciu powiązanych ze sobą artykułów. Otwiera ją tekst autorstwa Jagannatha Pandy, dyrektora Sztokholmskiego Centrum

ds. Azji Południowej i Regionu Indo-Pacyfiku (SCSA-IPA), oraz Katarzyny Nawrot, profesor na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, zatytułowany *Perspektywa azjatycka: europejski zwrot w kierunku bezpieczeństwa wschodniego*, przedstawiający azjatyckie spojrzenie na analizowaną problematykę. Następnie Mafini Dosso, współzałożycielka i dyrektorka ds. badań w OIITID (Organisation Internationale de l'Innovation pour des Territoires et Industries Durables), organizacji badawczej typu non-profit z Wybrzeża Kości Słoniowej zajmującej się innowacjami, przemysłem i technologią, oraz pracowniczka naukowo-badawcza na Uniwersytecie w Johannesburgu (RPA), prezentuje afrykańskie ujęcie w artykule *Perspektywa afrykańska: poza dominującą narracją – osadzenie partnerstwa innowacyjnego Unia Afrykańska – Unia Europejska w realiach lokalnych*. Kontekst chiński analizuje z kolei Justyna Szczudlik, zastępca kierownika Biura Badań i Analiz w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych, w artykule *Perspektywa chińska: relacje między Unią Europejską i Chinami*. W następnym tekście Jarosław Domański, starszy doradca w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz były ambasador Polski w Iranie, omawia stosunki między Unią Europejską a Rosją. Raport zamyka opracowanie Jakuba Kociubińskiego, profesora Uniwersytetu Wrocławskiego, zatytułowane *Perspektywa europejska: rola Unii Europejskiej w świecie – najważniejsze punkty dyskusji i perspektywy*, które stanowi podsumowanie raportu oraz syntetyczne ujęcie najważniejszych wniosków z debaty.

Podjęta dyskusja ukazuje złożoność współczesnej gospodarki światowej oraz bezprecedensowe wyzwania, przed którymi stoi obecnie Unia Europejska. Przedstawione analizy wpisują się w szerszy kontekst działalności **Centrum Doskonałości Jean Monnet (JMCoE) „Resilient and transforming Europe”** działającego przy Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu oraz projektu **Transform EU**, w szczególności w zakresie promowania doskonałości badań nad zrównoważonym rozwojem Europy i jej zdolnością do reagowania na globalne wyzwania poprzez procesy transformacyjne. Cele te są zbieżne z jednym z głównych pakietów roboczych projektu „Rola Unii Europejskiej w świecie”, realizowanym pod kierunkiem redaktorów niniejszego tomu.

Zapraszamy do lektury raportu.

 Katarzyna Nawrot

 Grzegorz Mazur

 Ida Musiałkowska

2

Perspektywa azjatycka: europejski zwrot w kierunku bezpieczeństwa wschodniego

 Jagannath Panda^{*}
 Katarzyna Nawrot^{**}

^{*} Stockholm Centre for South Asian and Indo-Pacific Affairs
(SCSA-IPA)
jpanda@isdip.eu

^{**} Uniwersytet Warszawski
ka.nawrot2@uw.edu.pl



Czy Europa wciąż pozostaje potęgą kontynentalną, ograniczoną do swojego najbliższego sąsiedztwa, czy też logika globalnego nietądu zmusiła ją do strategicznego myślenia w perspektywie rozciągającej się od Bałtyku po Zatokę Bengalską? Pytanie to przestało mieć wyłącznie charakter akademicki. Międzynarodowy porządek oparty na zasadach prawa znajduje się w głębokim kryzysie. Wojna Rosji z Ukrainą definitywnie podważyła fundamentalne założenia dotyczące nienaruszalności granic w Europie. Z kolei zdecydowana globalna postawa Chin zachwiała równowagą gospodarczą i technologiczną. Jednocześnie eskalacja konfliktu Iran–Izrael, z zaangażowaniem USA, skomplikowała kalkulacje bezpieczeństwa daleko poza obszarem Bliskiego Wschodu, zakłócając przepływy energetyczne, zaostrzając polaryzację polityczną oraz nadwyrażając zdolności strategiczne państw Zachodu. W tak złożonym porządku Europa nie może pozwolić sobie na wahanie. Konieczne jest przededefiniowanie celów i strategii w tym zakresie – świadome, konsekwentne i ukierunkowane.

Dla Unii Europejskiej kwestia bezpieczeństwa nabrała charakteru egzystencjalnego. Rosja nie jest bowiem jedynie przejściowym zagrożeniem, lecz stałym elementem krajobrazu europejskiej niepewności. Nawet jeśli dynamika działań zbrojnych ulegnie zmianie, Moskwa będzie nadal sięgać po instrumenty wojny hybrydowej – cyberataki, dezinformację, presję energetyczną oraz ingerencję polityczną – które na trwałe wpisały się w europejskie środowisko bezpieczeństwa. Szczególnie niepokojące jest zacieśnianie współpracy rosyjsko-chińskiej. Choć nie przybrała ona postaci formalnego sojuszu, rosnąca konwergencja Moskwy i Pekinu w obszarach energii, technologii, sygnalizacji strategicznej oraz narracji antyzachodnich oznacza dla Europy podwójne wyzwanie. Unia Europejska funkcjonuje obecnie w środowisku strategicznym, w którym wschodnia flanka NATO i region Indo-Pacyfiku są coraz silniej ze sobą powiązane.

W tym kontekście więzi transatlantyckie pozostają kluczowe, jednak same w sobie nie są już wystarczające. NATO nadal stanowi fundament zbiorowej obrony, lecz jego długoterminowa spójność polityczna oraz zaangażowanie w regionie Indo-Pacyfiku pozostają niepewne ze względu na uwarunkowania wewnętrzne i zmieniające się priorytety polityczne Stanów Zjednoczonych. Debata dotycząca podziału obciążeń i priorytetów strategicznych prowadzi do zasadniczego wniosku: Europa musi przejąć większą

odpowiedzialność – nie tylko w wymiarze wojskowym, lecz także w obszarze bezpieczeństwa gospodarczego i technologicznego. Autonomia strategiczna nie może oznaczać izolacji; powinna natomiast opierać się na zróżnicowanych i odpornych partnerstwach.

W tym kontekście Indo-Pacyfik staje się kluczowy dla przyszłości Europy. Region ten nie jest odległą przestrzenią morską, lecz epicentrum globalnego handlu, innowacji cyfrowych oraz koncentracji łańcuchów dostaw. Stabilność Indo-Pacyfiku bezpośrednio warunkuje europejski dobrobyt. Dotychczas zaangażowanie Europy w tym regionie bywało postrzegane przede wszystkim przez pryzmat relacji z Chinami. Choć Chiny pozostają aktorem o zasadniczym znaczeniu, nie są już tym samym partnerem, z którym Europa współpracowała dekadę temu. Spowolnienie gospodarcze, wewnętrzne zaostrenie kontroli oraz sekurytyzacja polityki zagranicznej sprawiły, że Pekin stał się jednocześnie niezbędny i nieprzewidywalny. Ryzyko wynikające z nadmiernej zależności stało się bardziej widoczne niż kiedykolwiek wcześniej. W związku z tym Europa powinna wyjść poza dychotomię „z Chinami lub wobec Chin” i pogłębiać partnerstwa z Japonią oraz Indiami. Oba państwa są nieodzowne dla każdej poważnej europejskiej strategii wobec Indo-Pacyfiku, a zainteresowanie pogłębianiem współpracy ma charakter dwustronny.

Japonia wnosi pozycję lidera technologicznego, dojrzałość regulacyjną i coraz większe znaczenie w sferze bezpieczeństwa regionalnego. Tokio znacząco wzmocniło swoją politykę obronną, uczyniło bezpieczeństwo gospodarcze jednym z filarów swojej strategii państwowej oraz rozwinęło współpracę z państwami podzielającymi podobne wartości. Dla Europy Japonia nie jest wyłącznie partnerem handlowym, lecz także współtwórcą standardów w zakresie zarządzania cyfrowego, odporności łańcuchów dostaw i technologii wschodzących. W epoce, w której ekosystemy technologiczne wyznaczają pozycję geopolityczną państw, współpraca między UE a Japonią stwarza możliwość współkształtowania reguł zamiast jedynie dostosowywania się do nich.

Indie natomiast oferują potencjał wynikający ze swojej skali, położenia geograficznego oraz autonomii strategicznej. Jako kluczowy aktor w regionie Oceanu Indyjskiego i istotny reprezentant Globalnego Południa, zajmują wyjątkową pozycję między konkurującymi blokami geopolitycznymi. Dynamiczny wzrost gospodarczy, potencjał demograficzny oraz rosnąca aktywność morską czynią z Indii jedno z najważniejszych państw kształtujących stabilność Indo-Pacyfiku. Dla Europy pogłębienie współpracy z Indiami ma znaczenie zarówno strategiczne, jak i symboliczne. Jest ono wyrazem uznania, że przyszły porządek międzynarodowy nie będzie opierał się wyłącznie

na Zachodzie, lecz musi uwzględniać wschodzące potęgi jako współtwórców norm.

W tym właśnie tkwi znaczenie sformalizowanego formatu trójstronnej współpracy UE–Japonia–Indie. Porządek międzynarodowy oparty na zasadach nie może być utrzymywany jedynie za pomocą deklaracji; wymaga nowych koalicji zdolnych do jego wzmacniania, a w razie potrzeby także przebudowy. Trójstronny format współpracy, bazujący na bezpieczeństwie gospodarczym i kooperacji technologicznej, byłby wyraźnym sygnałem, że główne demokracje Europy i Azji są gotowe działać wspólnie. Fundament takiego formatu powinno stanowić bezpieczeństwo gospodarcze. Pandemia i szoki geopolityczne obnażyły europejskie słabości w obszarze półprzewodników, surowców krytycznych i dostaw energii. Skoordynowane strategie dywersyfikacji, wspólne inwestycje w bezpieczną infrastrukturę oraz uzgodnione mechanizmy kontroli eksportu wzmocniłyby odporność trzech kluczowych rynków. Harmonizacja standardów w takich dziedzinach jak sztuczna inteligencja, zielony wodór czy handel cyfrowy umożliwiłaby współkształtowanie przyszłego modelu globalnego zarządzania.

Nie mniej istotna powinna być współpraca technologiczna. W świecie, w którym ekosystemy cyfrowe stają się narzędziami wywierania wpływu, wspólne platformy innowacji UE, Japonii i Indii mogą ograniczyć podatność na naciski wynikające z zależności technologicznych. Wspólne programy badawcze, interoperacyjne standardy oraz skoordynowane działania w odpowiedzi na zagrożenia cybernetyczne wzmocniłyby wspólną autonomię strategiczną bez tworzenia sztywnego bloku militarnego.

Taki format trójstronny wniósłby również istotny wymiar normatywny. W obliczu fragmentaryzacji instytucji wielostronnych i paraliżu globalnych forów współpracy wiarygodne partnerstwo UE–Japonia–Indie mogłoby przyczynić się do odnowienia porządku międzynarodowego opartego na zasadach, tak aby stał się on bardziej inkluzywny i zdolny do adaptacji. Stanowiłoby to potwierdzenie, że współpraca międzyregionalna pozostaje możliwa nawet w dobie nasilającej się polaryzacji. Format ten nie zastępowałby istniejących struktur, takich jak NATO, lecz je uzupełniał, łącząc sfery gospodarki i bezpieczeństwa, w których coraz częściej rozgrywa się rywalizacja.

Konflikt zbrojny między Iranem a Izraelem, z udziałem Stanów Zjednoczonych, unaoczniał, jak głęboko współzależne stały się współczesne kryzysy globalne. Bezpieczeństwo Europy nie podlega już prostemu podziałowi geograficznemu. Zakłócenia dostaw energii na Bliskim Wschodzie bezpośrednio oddziałują na europejskie gospodarki, a niestabilność Indo-Pacyfiku wpływa na szlaki handlowe, stanowiąc wyzwanie dla europejskiego wzrostu. W takim

środowisku strategiczna bierność sama w sobie staje się ryzykiem. Europejski zwrot ku regionowi Indo-Pacyfiku nie jest zatem polityką konfrontacji czy powstrzymywania, lecz strategią odporności, dywersyfikacji i przywództwa normatywnego. Wiarygodny format UE–Japonia–Indie byłby wyrazem tej zmiany, gdyż opierałby się na założeniu, że obszar atlantycki i Indo-Pacyfik nie są już odrębnymi teatrami strategicznymi, lecz elementami jednego, złożonego porządku międzynarodowego.

Jeżeli porządek oparty na zasadach ma przetrwać i ewoluować, konieczne będą odważne koalicje międzyregionalne, gotowe do wspólnego ponoszenia odpowiedzialności. Przyszłe bezpieczeństwo Europy może być nadal zakotwiczone w Atlantyku, lecz jej stabilność i dobrobyt będą w coraz większym stopniu zależeć od Indo-Pacyfiku. W tej szerszej przestrzeni geograficznej Japonia i Indie nie są partnerami peryferyjnymi, lecz filarami odnowionej architektury strategicznej, której budowy Europa nie może dłużej odkładać.

przeł. Katarzyna Nawrot

3

Perspektywa afrykańska: poza dominującą narracją – osadzenie partnerstwa innowacyjnego Unia Afrykańska–Unia Europejska w realiach lokalnych

 **Mafini Dosso**

OIIITID, Wybrzeże Kości Słoniowej
Uniwersytet w Johannesburgu, RPA
mafinidosso@gmail.com

3.1. Rozdźwięk między narracją a realiami

Dyskurs dotyczący roli Unii Europejskiej w świecie uległ w ostatniej dekadzie zasadniczej zmianie, przechodząc od paradygmatu relacji darczyńca-beneficjent ku modelowi strategicznego partnerstwa oraz poszanowania wzajemnej suwerenności. Zmiana ta nigdzie nie jest bardziej istotna ani bardziej kontestowana niż w relacjach między Afryką a Unią Europejską. Realizując własną podwójną transformację – rozumianą jako równoległe dążenie do transformacji cyfrowej i zielonej industrializacji – UE stara się eksportować swoje standardy, technologie i wartości do południowego sąsiada (Santaniello i in., 2022). Postrzeganie tych ambicji na kontynencie afrykańskim jest jednak uwarunkowane złożoną rzeczywistością strukturalnej kruchości, zróżnicowanych ekosystemów innowacji oraz oddolnych dynamik, które często pozostają poza polem widzenia decydentów najwyższego szczebla.

Główna teza sformułowana w niniejszej refleksji zakłada, że strategie zaangażowania UE – znajdujące swój wyraz w inicjatywach Global Gateway oraz Agendzie Innowacji UA-UE (European Commission i African Union Commission, 2023) – mogą mieć „lukę poziomu szczegółowości” (*granularity gap*). O ile bowiem ich główne cele są spójne z Agendą 2063 (African Union Commission, 2015) Unii Afrykańskiej (UA), o tyle mechanizmy ich wdrażania często nie odzwierciedlają głębokiego zróżnicowania afrykańskich narodowych systemów innowacji (NIS). Traktowanie kontynentu jako jednorodnej całości lub stosowanie uniwersalnych schematów polityki do realiów zdominowanych przez nieformalność wynikającą z konieczności przetrwania mogą sprawiać, że interwencje UE umożliwiające rozwój innowacji nie będą wystarczająco skuteczne.

Artykuł opiera się na dotychczasowych pracach autorki powstałych w ramach współpracy oraz prowadzonych i zrealizowanych projektów badawczych, obejmujących badania na poziomie makro nad agencjami innowacji¹,

¹ Niniejsze badanie zostało zrealizowane w ramach projektu wdrażanego przy wsparciu Trójosobnej Katedry DSI/NRF/Newton Fund w zakresie transformacyjnych innowacji, czwartej rewolucji przemysłowej oraz zrównoważonego rozwoju (UJ-TRCTI). Katedra ta funkcjonuje na Uniwersytecie w Johannesburgu (UJ) jako centrum badawcze ulokowane w College of Business and Economics. Program, finansowany przez południowoafrykańską National Research Foundation oraz British Council, stanowi efekt międzynarodowej współpracy między Uniwersytetem w Johannesburgu, African Centre for Technology Studies (ACTS) w Nairobi oraz Science Policy Research Unit (SPRU) na Uniwersytecie Sussex w Wielkiej Brytanii. Badania przywoływane przez autorkę, realizowane przy wsparciu grantu Canadian International Development Research Centre (IDRC), dotyczą najnowszych tendencji, a także mocnych i słabych stron lokalnych agencji innowacji w Afryce.

wnioski na poziomie mezo wynikające z działalności w Organisation Internationale de l'Innovation pour des Territoires et Industries Durables (OIITID), a także obserwacje na poziomie mikro płynące z mentoringu dotyczącego przedsiębiorczości. Na tej podstawie zaproponowano kilka kierunków dostosowania modelu partnerstwa, by było odporne, uwzględniało lokalny kontekst i było zakorzenione w „brakującym środku” (*missing middle*) afrykańskiego ekosystemu innowacji. Prace autorki i współautorów dotyczące startupów, innowacji, własności intelektualnej w Afryce Subsaharyjskiej oraz regionalnej integracji naukowej wskazują na konieczność przyjęcia bardziej zniuansowanego podejścia (Daniels i Dosso, 2021; Dosso, 2024; Dosso, Braoulé Méité i in., 2021; Dosso i in., 2023; zob. także numer specjalny pod redakcją Adesida i in., 2021).

3.2. Taksonomiczne ujęcie kruchości

Aby zrozumieć punkty sporne w relacjach między UE a Afryką, należy najpierw uwypuklić odmienne znaczenia pojęć „odporność” (*resilience*) i „transformacja” na obu kontynentach. Projekt Transform EU (Transform EU, b.d.) określa odporność jako zdolność Unii Europejskiej do dostosowania swojego rynku wewnętrznego i społeczeństwa do zakłóceń wynikających z dekarbonizacji i cyfryzacji. W tym ujęciu odporność ma charakter prospektywny – odnosi się do zapewnienia przyszłej konkurencyjności oraz autonomii strategicznej w świecie wielobiegunowym.

Z perspektywy afrykańskich ekosystemów innowacji, opisanych we wcześniejszych pracach realizowanych we współpracy z Uniwersytetem w Johannesburgu, odporność jest często definiowana przez pryzmat doraźnego przetrwania w obliczu systemowych wstrząsów – zamachów stanu, rebelii, dewaluacji waluty czy migracji wywołanych zmianami klimatycznymi. W krajach klasyfikowanych jako „krucho systemy innowacji”, takich jak Burkina Faso czy Demokratyczna Republika Konga (DRK), zdolność państwa do planowania transformacji ograniczana jest przez codzienną konieczność utrzymania integralności terytorialnej. W tym kontekście szczególnie istotne są wcześniejsze badania, m.in. prace autorki, dotyczące zdolności innowacyjnych w Afryce Subsaharyjskiej oraz transformacyjnych polityk innowacyjnych (por. African Union Commission, 2015; badania autorki obejmowały pięć krajów frankofońskich: Burkina Faso, Kamerun, Wybrzeże Kości Słoniowej, DRK i Senegal – zob. Daniels i Dosso, 2021; Dosso, 2022).

Jedną z konsekwencji jest możliwość wystąpienia niedopasowania, gdy UE angażuje się w afrykańskie systemy, wykorzystując instrumenty zaprojektowane z myślą o stabilnych, sformalizowanych gospodarkach (takie jak konkurencyjne granty programu Horyzont Europa – zob. EEAS, 2025). **„Zdolność absorpcyjna” lokalnych ekosystemów jest często zbyt niska, aby efektywnie wykorzystać dostępne środki**, bądź środki te trafiają do wąskiej grupy wnioskodawców grantowych zajmujących się profesjonalnie procesem aplikacji, zamiast docierać do oddolnych innowatorów napędzających codzienną aktywność gospodarczą. W niniejszym tekście argumentuje się, że aby UE mogła odgrywać bardziej konstruktywną rolę, konieczne jest przeprowadzenie trafnej diagnozy oraz monitorowanie stanu systemów innowacji. Powinno się to opierać na wspólnym twórczym podejściu, angażującym nie tylko poziom UE i Unii Afrykańskiej, lecz także uwzględniającym dorobek empiryczny powstający w ramach projektów i programów badawczo-innowacyjnych realizowanych przez poszczególne państwa członkowskie.

Tabela 1 przedstawia różnice między kruchymi a dobrze funkcjonującymi systemami innowacji.

Tabela 1. Kruche i dobrze funkcjonujące systemy innowacji

Wskaźnik	Kruche systemy innowacji	Dobrze funkcjonujące systemy innowacji
Nakłady na B+R	załamanie poziomu nakładów (np. 0,25% w Burkina Faso w 2021 r.)	stabilne, umożliwiające długoterminowe planowanie w wybranych obszarach (np. 0,58% w Senegalu)
Kapitał ludzki	dotkliwy niedobór (np. 107 badaczy na milion mieszkańców)	lepiej funkcjonujące instytucje oraz większa różnorodność agencji
Typologia agencji innowacji	dominacja podmiotów wspierających produktywność (nastawionych na przetrwanie)	obecność podmiotów zarówno wspierających produktywność, jak i tworzących nowe sektory przemysłu
Zaangażowanie UE	potrzeba instrumentów elastycznych i uwzględniających realia konfliktów	partnerstwa ukierunkowane na transformację (np. wspólne przedsięwzięcia, integracja przemysłowa)

Źródło: opracowano na podstawie badań prowadzonych w latach 2023–2024 w ramach projektu DSI/NRF/Newton Fund Fund Trilateral Chair in Transformative Innovation, the 4th Industrial Revolution and Sustainable Development (UJ-TRCTI).

3.3. Identyfikacja partnerów: typologie agencji innowacji

Nasze badania prowadzone w ramach projektu DSI/NRF/Newton Fund Trilateral Chair in Transformative Innovation, the 4th Industrial Revolution and Sustainable Development (UJ-TRCTI) opierają się na funkcjonalnej taksonomii agencji innowacji (IA), która ma kluczowe znaczenie dla identyfikacji odpowiednich partnerów inicjatyw UE. Znamienny jest niedobór takich kategorii jak państwowe podmioty zakłócające rynek (*state-led disrupters*) czy podmioty umożliwiające transformację (*transformation enablers*) w analizowanym zbiorze danych. Państwa afrykańskie w dużej mierze nie są w stanie pełnić funkcji podmiotów zakłócających rynek na wzór takich organizacji jak amerykańska DARPA (Defense Advanced Research Projects Agency); koncentrują się raczej na korygowaniu podstawowych zawodności rynku lub wzmacnianiu odporności gospodarczej (por. African Union Commission,

Tabela 2. Typologia agencji innowacji

Typologia	Przykład głównej funkcji	Przykłady agencji	Potencjalne znaczenie strategiczne dla UE
Ukierunkowany modernizator (<i>directed up-grader</i>)	wdrażanie rządowej polityki przemysłowej	FONSIS (Senegal), PEPITE (Wybrzeże Kości Słoniowej)	odpowiedni do dużych projektów międzyrządowych (G2G), wymagających gwarancji suwerennych
Podmiot wspierający produktywność (<i>productivity facilitator</i>)	zwiększanie efektywności MŚP i mikroprzedsiębiorstw	Women's Investment Club / WIC (Wybrzeże Kości Słoniowej i Senegal), Wakatlab (Burkina Faso)	odpowiedni do „miękkiego” wsparcia (kompetencje, cyfryzacja) oraz docierania do sektora nieformalnego
Podmiot korygujący zawodności rynku i systemu (<i>market/system fixer</i>)	uzupełnianie luk w dostępie do finansowania i informacji	DER/FJ (Senegal), APME (Kamerun)	kluczowi partnerzy dla gwarancji UE (EFSD+) oraz instrumentów finansowania mieszanego (<i>blended finance</i>)
Podmiot tworzący nowe sektory przemysłu (<i>industry builder</i>)	tworzenie nowych sektorów gospodarki	Activspaces (Kamerun), FIRCA (Wybrzeże Kości Słoniowej)	przyczółki wdrażania nowych technologii zielonych i cyfrowych (np. technologie wodorowe, AI)

Źródło: opracowano na podstawie badań prowadzonych w latach 2023–2024 w ramach projektu DSI/NRF/Newton Fund Trilateral Chair in Transformative Innovation, the 4th Industrial Revolution and Sustainable Development (UJ-TRCTI).

2015). W konsekwencji UE nie powinna oczekiwać, że agencje te będą generować przełomowe innowacje bez istotnego i długotrwałego wsparcia w zakresie budowania potencjału instytucjonalnego. Nasze badania dotyczące internacjonalizacji działalności B+R oraz innowacji przemysłowych na rzecz zrównoważonego rozwoju terytorialnego również rzucają światło na te mechanizmy (Dosso, 2019; Dosso i Ramirez, 2020).

Przedstawiona w tabeli 2 typologia agencji innowacji wskazuje na istotne implikacje strategiczne dla Unii Europejskiej. Dalsze badania będą jednak konieczne, aby dopracować i dostosować te ramy na etapie wdrażania partnerstwa.

3.4. Gospodarka codzienna: lokalna odporność i „gospodarka WhatsApp”

O ile analiza na poziomie makro ujawnia ograniczenia strukturalne, o tyle analiza na poziomie mezo – wynikająca z działalności OIITID – odśladania deficyty informacyjne i kulturowe, które mogą utrudniać efektywne partnerstwo. U podstaw utworzenia OIITID legło jedno zasadnicze założenie: „uznany brak podstaw empirycznych dla kształtowania polityk wspierających innowacyjność i przedsiębiorczość w Afryce” (OIITID, b.d.-a). Ta „pułapka deficytu wiedzy empirycznej” stanowi istotne obciążenie dla partnerstwa UA–UE.

Partnerzy rozwojowi często opierają się na zagregowanych indeksach i raportach, takich jak raport *Doing Business* Banku Światowego (obecnie niepublikowany, zob. Theis, 2021) czy *Global Innovation Index* (GII), aby planować działania. Wskaźniki te jednak często pomijają nieformalne dynamiki napędzające afrykańskie gospodarki. Istnieje ryzyko, że miliardy euro w ramach Global Gateway (European Commission, b.d.-b) zostaną niewłaściwie rozdysponowane, ponieważ „mapa” stosowana w Brukseli nie odpowiada „terytorium” Abidżanu czy Kinszas. **Bez szczegółowych danych dotyczących tego, kto tworzy innowacje, w jaki sposób, gdzie funkcjonuje oraz jakie konkretne bariery napotyka, polityka pozostaje na poziomie teoretycznym.** Model OIITID, koncentrujący się na „lokalnych badaniach i dyfuzji wiedzy”, pełni funkcję lokalnego obserwatorium. Wniosek płynący z tych doświadczeń jest następujący: należy inwestować w suwerenność danych w Afryce, wspierając lokalne instytucje w tworzeniu własnych zasobów danych, zamiast polegać wyłącznie na zewnętrznych źródłach wiedzy. Nasze wspólne

badania prowadzone z UJ-TRCTI nad agencjami innowacji, a także projekty realizowane wraz z liderami pięciu sieci innowacyjnych w Afryce Zachodniej potwierdzają tę prawidłowość (por. African Union Commission, 2015; Dosso, Braoulé Méité i in., 2021).

Badania terenowe wskazują, że w kontekście afrykańskim odporność społeczna jest nierozdzielnie związana z włączaniem kobiet oraz oddolnym rozwojem kompetencji cyfrowych. Kobiety pełnią często funkcję stabilizującą w mikroekonomii. Przykładem trafnego dostosowania wsparcia do realnych potrzeb użytkowników są szkolenia z zakresu wykorzystania funkcji WhatsApp skierowane do kobiet przedsiębiorczyń oraz mieszkańców obszarów wiejskich. Podczas gdy debaty na wysokim szczeblu koncentrują się na rozwoju infrastruktury 5G i łączności satelitarnej, rzeczywistość gospodarka cyfrowa Afryki w dużej mierze opiera się na WhatsAppie. Występuje zatem dysonans między wysokotechnologicznymi aspiracjami UE (sztuczna inteligencja, superkomputery) a niskotechnologiczną rzeczywistością oddolnych struktur afrykańskich. Partnerstwo odporne na wstrząsy powinno tę lukę przewyżczać – być może poprzez uznanie i wspieranie tych „oszczędnych” (*frugal*) ekosystemów cyfrowych, a nie próbę zastępowania ich europejskimi platformami.

3.5. Paradoksy transformacji: zielony wodór i pułapka finansowania

Wybrane projekty finansowane przez UE, takie jak VaRRIWA (*Valorising Research Results and Innovation in West Africa*) oraz PDTIE (*Project for the Deployment of Environmental Technologies and Innovations*), ukazują zarówno potencjał, jak i ograniczenia obecnego podejścia (zob. European Commission, b.d.-a; OACPS R&I, b.d.). Przypadek zielonego wodoru unaocznia napięcia między ambicjami Europejskiego Zielonego Ładu a realiami gospodarczymi industrializacji w Afryce (Dagnachew i in., 2025). Projekt HADCI (*Hydrogen for Data Centres in Ivory Coast*), mający na celu zastąpienie generatorów diesla w masztach telekomunikacyjnych i centrach danych ogniwami paliwowymi zasilanymi zielonym wodorem, wpisuje się w wizję UE. Jednym z kluczowych problemów pozostają jednak zaporowo wysokie nakłady inwestycyjne na niezbędny sprzęt (CAPEX – *capital expenditure required for the hardware*), przekraczające 200 tys. euro dla pojedynczej stacji antenowej².

² Projekt ten był współkoordynowany przez jednego z podopiecznych autorki w ramach programu Stanford Seed Spark 2024 dla frankofońskiej Afryki, realizowanego lokalnie przez

Chociaż UE stymuluje popyt na wodór (m.in. z myślą o eksporcie do Europy), nie ograniczyła w wystarczającym stopniu ryzyka związanego z dostawą technologii potrzebnych do jego lokalnej produkcji i wykorzystania. „Premia ekologiczna” (*green premium*), czyli dodatkowy koszt wyboru technologii niskoemisyjnych zamiast paliw kopalnych, jest zbyt wysoka, aby lokalni operatorzy telekomunikacyjni mogli ją ponieść bez subsydiów. Gwarancje oferowane w ramach Global Gateway są zazwyczaj konstruowane z myślą o wielomilionowych projektach infrastrukturalnych³, co pozostawia bez wsparcia tzw. brakujący środek (*missing middle*) rodzimych innowatorów. Jeżeli Afryka ma dokonać „skoku rozwojowego” w kierunku zielonej energii, samo narzucanie standardów ekologicznych nie wystarczy. Równie istotne jest wspieranie infrastruktury sprzętowej umożliwiającej wykorzystanie zielonej energii. **Dostęp do „zielonego sprzętu” (*green hardware*) jest równie istotny jak dostęp do zielonego finansowania.**

Inne studium przypadku, poświęcone ekosystemowi startupów w Ugandzie, uwidacznia ograniczenia filaru „inwestycyjnego” partnerstwa. Uganda dysponuje dynamicznym ekosystemem przedsiębiorczości, obejmującym ponad 200 zidentyfikowanych startupów. Jednak mentoring realizowany we współpracy z Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. w 2024 r. wskazał na poważne ograniczenia finansowe hamujące rozwój tych podmiotów. **Kluczowym problemem nie jest jedynie brak płynności finansowej, lecz także niska atrakcyjność inwestycyjna.** Startupy borykają się z niesprawdzonymi modelami biznesowymi oraz niedostatkami w zakresie ładu korporacyjnego i kompetencji zarządczych (Mulumba, 2024). Dominujące instrumenty finansowania – kapitał prywatny (*private equity*) i finansowanie dłużne – wymagają zabezpieczeń i struktur zarządczych, których podmioty we wczesnej fazie rozwoju zazwyczaj nie posiadają. W rezultacie wiele z nich wpada w błędne koło: nie mogą pozyskać finansowania, aby poprawić zarządzanie, a jednocześnie nie są w stanie poprawić zarządzania bez dostępu do finansowania. Instrumenty inwestycyjne UE są często dystrybuowane za pośrednictwem instytucji finansowania rozwoju (DFI, *development finance institutions*) lub dużych banków pośredniczących, które egzekwują rygorystyczne europejskie standardy zgodności (ESG, KYC) (Logan i Acheampong, 2025). W praktyce standardy te mogą wykluczać znaczną część ugandyjskich startupów funkcjonujących w „szarej strefie” częściowej formalizacji działalności. W związku

Stanford University Global LLC (oddział w Ghanie). Zob. Ayuk (2025). Por. także nasze analizy o charakterze politycznym dotyczące gotowości do wdrażania rozwiązań Przemysłu 4.0 w Afryce i Europie (Dosso, 2020; Dosso, Nwankwo i in., 2021).

³ Streszczenie projektu (*factsheet*): European Commission (2023). Zob. także komunikat prasowy oraz materiały tematyczne dotyczące postępów: European Commission (2025).

z tym filar „Innowacje i technologie” agendy UA–UE powinien obejmować istotny komponent wsparcia w zakresie budowania „gotowości inwestycyjnej”. **Samo zapewnienie dostępu do kapitału nie wystarcza – równie ważne jest tworzenie ścieżek oraz rozwijanie zdolności umożliwiających afrykańskim startupom realne wykorzystanie tych środków.**

3.6. Wnioski: w kierunku przededefiniowanego partnerstwa?

Synteza trzech poziomów analizy – makrostrukturalnego, mezoinstytucjonalnego oraz mikroprzedsiębiorczego – pozwala uchwycić zasadnicze wyzwania i możliwości stojące przed agendą „Transform EU” w Afryce. Relacje te charakteryzuje strukturalna asymetria w zakresie podwójnej transformacji. Dla Europy transformacja ekologiczna oznacza dekarbonizację i wzmacnianie konkurencyjności przemysłowej, podczas gdy dla Afryki wiąże się ona przede wszystkim z dostępem do energii i procesami industrializacji. Problemy pojawiają się wówczas, gdy standardy UE (np. mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ – CBAM) pełnią funkcję barier pozataryfowych dla eksportu z Afryki lub gdy wysokie koszty zielonych technologii (np. energii dla centrów danych) uniemożliwiają ich lokalne wdrażanie. Analogicznie o ile dla Europy transformacja cyfrowa oznacza „suwerenność cyfrową” i regulacje takie jak RODO, o tyle dla Afryki kluczowe pozostają podstawowa łączność, dostęp do danych lokalnych i inkluzja cyfrowa. Koncentracja UE na regulacjach o charakterze strategicznym często pomija realia funkcjonowania „gospodarki WhatsApp”.

Przejęcie od pomocy do inwestycji jest krokiem we właściwym kierunku, ale wymaga zmiany sposobu prowadzenia współpracy. Inicjatywa Africa Initiative III (EEAS, 2025) w ramach programu Horyzont Europa stwarza znaczące możliwości, przewidując 500 mln euro na działania w obszarach zdrowia publicznego, zielonej transformacji i innowacji. Aby jednak uniknąć błędów przeszłości, konkursy grantowe powinny być bardziej dostępne dla mniejszych, nieakademickich podmiotów (takich jak huby innowacji w Burkina Faso czy Kamerunie), a nie wyłącznie dla elitarnych uniwersytetów i ośrodków badawczych. Instrumenty w ramach programu Global Gateway powinny być w większym stopniu wykorzystywane do ograniczania ryzyka związanego z „premią ekologiczną”. Gwarancje nie powinny obejmować wyłącznie zadłużenia państwowego, lecz powinny być dostępne także dla lokalnych banków, aby umożliwić im finansowanie zakupu sprzętu przez startupy działające w obszarze zielonych technologii.

Powodzenie tych inicjatyw zależy w dużej mierze od dostępu do danych i wiedzy pozwalającej właściwie rozpoznawać sytuację. Wspieranie inicjatyw dostarczających „radarów” (danych i dowodów empirycznych) oraz „kompasów” (typologii) ułatwiających orientację w afrykańskich systemach innowacji nie jest działaniem o charakterze pomocowym, lecz elementem strategicznej należytej staranności (*due diligence*). W konsekwencji trzeba współtworzyć rozwiązania uwzględniające specyfikę afrykańskich uwarunkowań. Rola UE nie polega na „ratowaniu” afrykańskich systemów innowacji, lecz na nawiązaniu z nimi rzeczywistego dialogu i współpracy. Poszanowanie różnicowania, obniżanie kosztów zielonej transformacji oraz uważne wsłuchiwanie się w lokalne dane i doświadczenia stanowią fundament budowy partnerstwa, które może realnie przekształcać oba kontynenty.

przeł. Katarzyna Nawrot, Grzegorz Mazur

Bibliografia

- Adesida, O., Karuri-Sebina, G. i Kraemer-Mbula, E. (red.). (2021). Special issue: Can innovation address Africa's challenges? *African Journal of Science, Technology, Innovation and Development*, 13(7), 779–784. <https://doi.org/10.1080/20421338.2021.1958986>
- African Union Commission. (2015, wrzesień). *Agenda 2063. The Africa we want*. https://au.int/sites/default/files/documents/36204-doc-agenda2063_popular_version_en.pdf
- Ayuk, N. J. (2025, styczeń 21). *The promise and challenges of green hydrogen in North Africa*. <https://energychamber.org/the-promise-and-challenges-of-green-hydrogen-in-north-africa/>
- Dagnachew, A. G., Yalew, S. G., Tesfamichael, M., Okereke, C. i Abraham, E. (2025). A green hydrogen revolution in Africa remains elusive under current geopolitical realities. *Climate Policy*, 25(2), 291–302. <https://doi.org/10.1080/14693062.2024.2376740>
- Daniels, C. i Dosso, M. (2021). Mapping the potentials for transformative innovation policies in Africa: Evidence from Cote d'Ivoire and Nigeria. W: C. Daniels, M. Dosso i J. Amadi-Echendu (red.), *Entrepreneurship, technology commercialisation, and innovation policy in Africa* (s. 279–300). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-58240-1_13
- Dosso, M. (2019). Industrie et innovation pour un changement structurel et un développement territorial durable en Afrique. *Les Annales des Mines*, 3, 13–18. <https://www.annales.org/ri/2019/ri-aout-2019/2019-08-04.pdf>

- Dosso, M. (2020). Technological readiness in Europe: EU policy perspectives on Industry 4.0. W: D. Bailey i L. De Propriis (red.), *Industry 4.0 and regional transformation* (s. 214–237). Routledge, Taylor & Francis Group.
- Dosso, M. (2022). Building place-based innovation capabilities for productivity in Sub-Saharan Africa (innovation survey on Ivorian startups). W: *Global Innovation Index (GII) 2022* (s. 1–10). World Intellectual Property Organisation 2022. <https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo-pub-2000-2022-expert-contribution6-en-building-place-based-innovation-capabilities-for-productivity-in-sub-saharan-africa-global-innovation-index-2022-15th-edition.pdf>
- Dosso, M. (2024). Startups, innovation and IP in sub-Saharan Africa. W: W. G. Park, *Handbook of Innovation and Intellectual Property Rights* (s. 485–499). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781800880627.00039>
- Dosso, M., Braoulé Méité, F., Ametepe, G., Gbogou, C., Guiella, G. i Oulaï, D. (2021). New entrepreneurial narratives in urban West Africa: Case studies of five innovation hubs and communities. W: C. Daniels, M. Dosso i J. Amadi-Echendu (red.), *Entrepreneurship, technology commercialisation, and innovation policy in Africa* (s. 169–193). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-58240-1_8
- Dosso, M., Cassi, L. i Mescheba, W. (2023). Towards regional scientific integration in Africa? Evidence from co-publications. *Research Policy*, 52(1), 104630. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2022.104630>
- Dosso, M., Nwankwo, C. I. i Travaly, Y. (2021). The readiness of innovation systems for the Fourth Industrial Revolution (4IR) in Sub-Saharan Africa. W: C. Daniels, M. Dosso i J. Amadi-Echendu (red.), *Entrepreneurship, technology commercialisation, and innovation policy in Africa* (s. 13–32). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-58240-1_2
- Dosso, M. i Ramirez, P. (2020). *Organization and geography of global R&D and innovation activities: insights from qualitative research on leading corporate R&D investors*. JRC Working Papers on Corporate R&D and Innovation No 03/2020, JRC119966.
- EEAS (European External Action Service). (2025, 14 maja). *Launch of Horizon Europe Work Programme 2025: Africa Initiative III now open for proposals*. https://www.eeas.europa.eu/delegations/african-union-au/launch-horizon-europe-work-programme-2025-africa-initiative-iii-now-open-proposals_en
- European Commission i African Union Commission. (2023, 19 lipca). *The AU-EU innovation agenda: Final version*. https://research-and-innovation.ec.europa.eu/system/files/2023-07/ec_rtd_au-eu-innovation-agenda-final-version.pdf
- European Commission. (2023, marzec). *EU-Africa flagship projects for 2023*. <https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2023-09/EU-Africa-flagship-projects-sep2023.pdf>
- European Commission. (2025, 21 maja). *Global Gateway in Africa: European Union and African Union take stock of significant progress*. <https://international-partnerships>

- ec.europa.eu/news-and-events/news/global-gateway-africa-european-union-and-african-union-take-stock-significant-progress-2025-05-21_en
- European Commission. (b.d.-a). *ACP-EU Research and Innovation Programme*. Pobrane 21 lutego 2026 z https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/programming/programmes/acp-eu-research-and-innovation-programme_en
- European Commission. (b.d.-b). *EU-Africa: Global Gateway Investment Package*. Pobrane 21 lutego 2026 z https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/initiatives-sub-saharan-africa/eu-africa-global-gateway-investment-package_en
- Logan, S. i Acheampong, T. (2025). *Too clean to compete: Why strict standards keep Europeans out of African minerals*. European Council on Foreign Relations. <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/2025/05/Too-clean-to-compete-Why-strict-standards-keep-Europeans-out-of-African-minerals.pdf>
- Mulumba, M. (2024). *Financial constraints for startups in Uganda: Policy paper*. Youth 4 Policy Fellowship.
- OACPS R&I (Organisation of African, Caribbean and Pacific States, Research and Innovation). (b.d.). *The 12 Innovation Fund Projects*. Pobrane 21 lutego 2026 z <https://oacps-ri.eu/en/if-projects/>
- OIITID (Organisation Internationale de l'Innovation pour des Territoires et Industries Durables). (b.d.-a). *About OIITID*. Pobrane 21 lutego 2026 z <https://oiitid.org/about-oiitid-a-propos/>
- OIITID. (b.d.-b) *OIITID Innovations industries territoires durables. OIITID Brief* [prezentacja]. Pobrane 21 lutego 2026 z <https://canva.link/8t3oiocbb5b0sio>
- Santaniello, M., ElShal, A. i Bouckaert, R. (2022). *The EU and North Africa: Towards a just twin transition?* Foundation for European Progressive Studies, FriedrichEbert-Stiftung, & UNUCRIS. https://feps-europe.eu/wp-content/uploads/2022/11/FEPS_PS_The-EU-and-North-Africa-Towards-a-Just-Twin-Transition.pdf
- Theis, D. (2021, 16 września). *World Bank Group to discontinue doing business report*. <https://www.worldbank.org/en/news/statement/2021/09/16/world-bank-group-to-discontinue-doing-business-report>
- Transform EU (b.d.). *About the project*. Pobrane 21 lutego 2026 z https://transformeu.ue.poznan.pl/?page_id=80

4

Perspektywa chińska: relacje między Unią Europejską i Chinami

 Justyna Szczudlik

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
szczudlik@pism.pl

4.1. Co Chiny myślą o Europie?

Nie powinno dziwić, że oficjalna narracja Chin dotycząca Europy znacząco różni się od rzeczywistych poglądów Pekinu na temat kontynentu. To powszechna praktyka chińska, a podobnych przykładów sprzecznych podejść można znaleźć wiele. Chińska percepcja Unii Europejskiej ma charakter dwutorowy: z jednej strony istnieje oficjalna narracja przedstawiająca UE w bardzo pozytywnym świetle, z drugiej – bardziej realistyczny obraz Europy jako politycznego gracza o marginalnym znaczeniu. Mimo wysiłków UE, by odgrywać większą rolę w wymiarze geopolitycznym – co postulowała przewodnicząca Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen na początku swojej pierwszej kadencji (Bayer, 2019) – oraz mimo bezprecedensowego zaostreżenia unijnej polityki wobec Chin poprzez wprowadzenie szerokiego zestawu instrumentów ochronnych postrzeganie przez Pekin UE jako słabego gracza politycznego wydaje się w ostatnich latach jeszcze bardziej umacniać.

4.2. UE jako oficjalnie silny globalny aktor polityczny

W oficjalnym przekazie UE jest potęgą i ważnym „biegunem” w chińskiej wizji świata wielobiegunowego, a także w epoce „dyplomacji mocarstwowej z chińską specyfiką” – jak swoją politykę zagraniczną określa sam Xi Jinping (Xinhua News Agency, 2025). Wyrazem tego postrzegania jest koncepcja Xi „nowego typu relacji między mocarstwami”. Zgodnie z chińską klasyfikacją do grona mocarstw należą: Chiny, USA, UE i Rosja.

Znaczenie UE dla Chin potwierdza publikacja trzech dokumentów poświęconych polityce Chin wobec Unii (żaden inny region ani kraj nie doczekał się tylu). Pierwszy dokument ukazał się w 2003 r., kiedy relacje UE–Chiny podniesiono do rangi partnerstwa strategicznego (Chinese Government Website, 2003). Drugi opublikowano po przełomowej wizycie Xi Jinpinga w Brukseli w 2014 r. (Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 2014). Najnowszy dokument ukazał się w połowie grudnia 2018 r., kilka miesięcy po nałożeniu przez Donalda Trumpa ceł na Chiny (Xinhua News Agency, 2018). Wydaje się, że intencją Pekinu było wówczas powstrzymanie UE przed podążaniem za amerykańską agendą wobec Chin.

Innym przykładem tego, jak dużą wagę Chiny przywiązują do Europy i UE, jest ich zdecydowane poparcie dla integracji europejskiej. W większości wypowiedzi chińskich urzędników konsekwentnie podkreśla się silne

poparcie Chin dla procesu integracji. Podobnie Chiny zdecydowanie popierają koncepcję autonomii strategicznej UE, która po raz pierwszy została zaproponowana przez Francję (Reimers, 2021). Warto jednak zauważyć, że Pekin nie dostrzega ani nie uwzględnia europejskiej debaty oraz zmian w rozumieniu tego pojęcia. Od momentu, gdy Francja po raz pierwszy wprowadziła tę koncepcję do europejskiej debaty, uległa ona znaczącej ewolucji. Obecnie jest ona rozumiana znacznie szerzej i obejmuje nie tylko relacje z USA i kwestie bezpieczeństwa, lecz także bezpieczeństwo gospodarcze i odporność UE w relacjach z szerszym gronem aktorów zewnętrznych. Tymczasem chińskie poparcie dla autonomii strategicznej UE wydaje się nadal koncentrować przede wszystkim na uniezależnieniu Europy od Stanów Zjednoczonych.

4.3. W rzeczywistości UE jest politycznie nieistotna

Mimo bardzo pozytywnej oficjalnej narracji rzeczywistość wygląda zupełnie inaczej. Chińskie działania i zachowania wskazują, że oficjalny przekaz jest jedynie zastoną dymną, a UE w żadnym razie nie jest postrzegana jako jeden z globalnych biegunów.

W praktyce w chińskiej percepcji UE można wyróżnić dwa wymiary: strategiczno-polityczny oraz gospodarczy. W wymiarze gospodarczym UE jest postrzegana jako silny gracz i ważny partner. Największym atutem Unii jest jej ogromny jednolity rynek i liczna klasa średnia (Cui et al., 2025). Jest to dla Chin niezwykle istotne, ponieważ ich gospodarka pozostaje silnie eksportowa, a kraj potrzebuje rynków zbytu, by absorbować nadwyżki produkcyjne i utrzymywać stabilność gospodarczą i społeczną. Z tej perspektywy chińskie poparcie dla integracji europejskiej wydaje się autentyczne, choć ograniczone wyłącznie do integracji gospodarczej.

Na poziomie strategicznym i politycznym sytuacja wygląda odwrotnie. Mówiąc wprost: UE jest politycznie nieistotna. Pekin uważa, że Unia nie jest niezależnym aktorem politycznym (Cui et al., 2025), lecz pozostaje w dużej mierze zależna od USA, głównie ze względu na amerykańskie gwarancje bezpieczeństwa. Z chińskiej perspektywy zaostreżenie unijnej polityki wobec Chin (które faktycznie rozpoczęło się w 2017 r., gdy pojawił się pomysł stworzenia mechanizmu kontroli inwestycji) nie jest samodzielną decyzją UE, lecz rezultatem presji Stanów Zjednoczonych na Europę.

4.4. Czego Chiny oczekują od UE?

Zmiany w relacjach transatlantyckich od drugiej kadencji Donalda Trumpa, w tym znaczące pogorszenie stosunków USA–UE, nie wpłynęły istotnie na chińską percepcję Europy. Polityka Chin wobec Europy pozostaje w dużej mierze niezmienna i koncentruje się na utrzymaniu bliskich dwustronnych relacji gospodarczych oraz współpracy politycznej z państwami członkowskimi, a nie z UE jako całością (Bermingham, 2026). U podstaw tego podejścia leży dążenie do rozluźniania więzi między Europą a USA poprzez oferowanie wybranym państwom europejskim różnego rodzaju zachęt w ramach negocjacji dwustronnych. Innymi słowy, celem Chin jest, aby UE kontynuowała dotychczasowy sposób postępowania, czyli oddzielenia gospodarki od polityki (w tym kwestii bezpieczeństwa).

To podejście może się wydawać dość zaskakujące. Ponieważ pogorszenie relacji transatlantyckich działa na korzyść Chin, niektórzy obserwatorzy w Europie oczekiwali, że Pekin zaproponuje Europie bliższą współpracę, by w ten sposób pogłębiać rozdźwięk między Europą a USA oraz wzmacniać europejską autonomię strategiczną – oba te cele Chiny oficjalnie popierają. Jednak nic takiego nie nastąpiło. Chiny ograniczyły się do ofensywy wizerunkowej, takiej jak zniesienie sankcji wobec parlamentarzystów europejskich (Birchard, 2025) czy wprowadzenie programu ruchu bezwizowego dla wybranych państw (National Immigration Administration, 2026), co ostatecznie nie przyniosło żadnej istotnej zmiany w podejściu Pekinu do Europy. Krótko mówiąc, mimo że Europa staje się mniej zależna od USA – co jest zgodne z chińską polityką wobec UE – Chiny nie wydają się być tym zainteresowane.

W kontekście obecnych „wielkich zmian niewidzianych od stulecia” (Qiushi, 2021) – jednego ze sztandarowych haseł Xi – pojawia się pytanie, dlaczego Chiny nie zaproponowały Europie bliższej współpracy i czego oczekują od Europy. Mimo że Europa zdaje sobie sprawę z konieczności zmniejszenia zależności od USA w sferze bezpieczeństwa, UE nadal jest postrzegana przez Chiny jako podążająca za Waszyngtonem. Twardsze stanowisko UE wobec Chin wciąż jest interpretowane jako kontynuacja polityki USA, a nie jako niezależne europejskie podejście. Co więcej, chińscy eksperci twierdzą, że UE chce wykorzystywać Chiny jako kartę przetargową w relacjach z USA, aby utrzymać amerykańskie zaangażowanie w europejskie bezpieczeństwo (Cui et al., 2025). Innymi słowy, zarówno europejskie próby zwiększenia autonomii w kwestiach bezpieczeństwa, jak i zaostrzenie stanowiska wobec Chin mają na celu uspokojenie Trumpa. W Chinach coraz częściej pojawiają

się również opinie o europejskiej inercji politycznej, a koncepcja UE jako siły schyłkowej zyskuje na popularności.

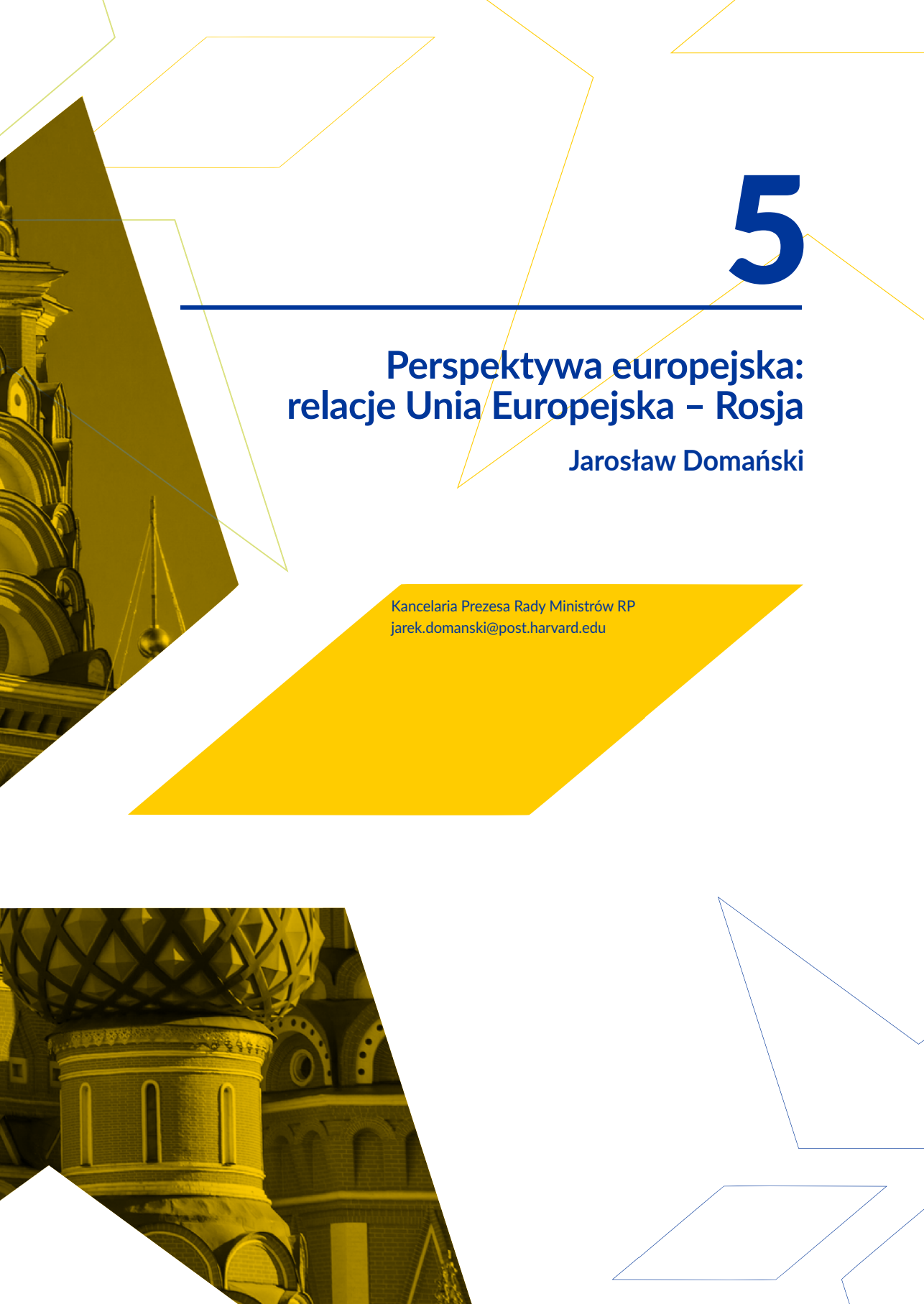
W tych okolicznościach chińskie oczekiwania wobec Europy są bardzo ograniczone lub wręcz nie istnieją. Obecnie Chiny stosują strategię wyczekiwania, opartą na przekonaniu, że państwa członkowskie UE ostatecznie zwrócą się ku Chinom. Ostatnie wizyty bilateralne przywódców wybranych państw UE w Pekinie, koncentrujące się na interesach narodowych, a nie europejskich, mogą działać na korzyść Chin.

przeł. Katarzyna Nawrot, Grzegorz Mazur

Bibliografia

- Bayer, L. (2019, 4 grudnia). *Meet von der Leyen's 'geopolitical Commission'*. <https://www.politico.eu/article/meet-ursula-von-der-leyen-geopolitical-commission/>
- Bermingham, F. (2026, 16 stycznia). *China's charm offensive: Beijing bypasses Brussels in bid to soften EU trade push*. <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3340190/chinas-charm-offensive-beijing-bypasses-brussels-bid-soften-eu-trade-push>
- Birchard, R. (2025, 1 maja). *China lifts sanctions on MEPs in EU 'charm offensive'*. <https://www.dw.com/en/china-lifts-sanctions-on-meps-in-eu-charm-offensive/a-72357774>
- Chinese Government Website (2003). China's policy documents on the EU [w oryg. po chińsku]. *State Council Gazette*, no. 33. https://www.gov.cn/gongbao/content/2003/content_62478.htm
- Cui, H., Feng, Z., Jiang, F., Jin, L., i Zhang, J. (2025, 18 listopada). *Roundtable. Responding to voices of American think tanks: The path Europe chooses in the China-U.S. Rivalry from the perspective of Chinese experts* [w oryg. po chińsku]. https://m.thepaper.cn/newsDetail_forward_3198067
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2014, 2 kwietnia). *China's policy document on the EU: Deepening the China-EU comprehensive strategic partnership for mutual benefit and win-win outcomes* [w oryg. po chińsku]. https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/1206_679930/1207_679942/201404/t20140402_9389344.shtml
- National Immigration Administration. (2026, 17 lutego). *List of countries covered by unilateral visa exemption policies*. <https://en.nia.gov.cn/n147418/n147463/c183390/content.html>

- Qiushi. (2021, 27 sierpnia). *The unprecedented changes unseen in a century are resounding and resounding to the General Secretary* [w oryg. po chińsku]. https://www.qstheory.cn/zhuanqu/2021-08/27/c_1127801606.htm
- Reimers, A. (2021, 28 kwietnia). *Germany-China + Strategic Autonomy + Climate cooperation*. <https://merics.org/de/merics-briefs/germany-china-strategic-autonomy-climate-cooperation>
- Xinhua News Agency (2018, 18 grudnia). *Full text of China's policy document on the EU* [w oryg. po chińsku]. <https://tiny.pl/xm22cs8gm>
- Xinhua News Agency. (2025, 24 czerwca). *Promote the construction of new types of international relations through major-country diplomacy with Chinese characteristics* [w oryg. po chińsku]. <https://www3.xinhuanet.com/politics/20250624/4a-eeba7bd875420c88a52b8d96e59aa6/c.html>



5

Perspektywa europejska: relacje Unia Europejska – Rosja

Jarosław Domański

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów RP
jarek.domanski@post.harvard.edu



5.1. Wprowadzenie

Relacje między Unią Europejską a Rosją ukształtowały się na fali wielkich zmian geopolitycznych oraz upadku powojennego systemu poczdamskiego. Umowa o partnerstwie i współpracy (PCA) (1997), stanowiąca podstawę relacji między UE a Rosją, przyjęta w 1994 r. i obowiązująca od 1997 r., zakładała, że Rosja podąży ścieżką modernizacji, idąc śladem państw Europy Środkowej, takich jak Polska czy Węgry.

Z dzisiejszej perspektywy wydaje się, że relacja ta opierała się na błędnym założeniu o istnieniu wspólnych wartości Rosji i UE. Celem tej relacji nie było zbliżenie, lecz proces, w ramach którego Rosja miała dostosować się do zachodniego modelu, obejmującego takie wartości jak demokracja, prawa człowieka i rządy prawa. Zakładano również, że stanie się wiarygodnym partnerem w budowie wspólnego europejskiego systemu bezpieczeństwa.

Zgodnie z Common Strategy of the European Union of 4 June 1999 on Russia: „stabilna, demokratyczna i prosperująca Rosja, mocno zakotwiczona w zjednoczonej Europie wolnej od nowych linii podziału, jest niezbędna dla trwałego pokoju na kontynencie [...]. Unia Europejska z zadowoleniem przyjmuje powrót Rosji na należne jej miejsce w europejskiej rodzinie, w duchu przyjaźni, współpracy, uczciwego uwzględniania interesów oraz na fundamencie wspólnych wartości zakorzenionych we wspólnym dziedzictwie cywilizacji europejskiej”.

Rosyjska perspektywa była jednak odmienna. Jak zapisano w rosyjskiej średnioterminowej strategii wobec UE na lata 2000–2010: „głównymi celami są ochrona interesów narodowych oraz wzmocnienie roli i autorytetu Rosji w Europie i na świecie poprzez stworzenie niezawodnego paneuropejskiego systemu bezpieczeństwa zbiorowego, wykorzystanie potencjału gospodarczego i doświadczenia zarządczego Unii Europejskiej na rzecz wspierania rozwoju rosyjskiej społecznie zorientowanej gospodarki rynkowej, opartej na zasadach uczciwej konkurencji, oraz dalsza budowa demokratycznego państwa prawa” (Strategiya razvitiya, 2000, s. 95).

Rosja opierała swą wizję na przekonaniu o własnym statusie mocarstwowym i dążeniu do budowy świata wielobiegunowego, w którym Moskwa byłaby jednym z biegunów obok Pekinu, Nowego Delhi czy Waszyngtonu. Z tej perspektywy UE była użyteczna jako partner handlowy i dostawca technologii, lecz z pewnością nie jako katalizator demokratyzacji czy orędownik praw człowieka i rządów prawa. Te odmienne podejścia jasno pokazują, że percepcje i oczekiwania obu stron były zasadniczo różne.

5.2. Fazy relacji UE–Rosja

Relacje UE–Rosja cechowały się różnym stopniem intensywności. Niektórzy autorzy wyróżniają **siedem okresów (faz) tych relacji** (Forsberg i Haukkala, 2016). W **pierwszej fazie (1992–1994)** UE i Rosja negocjowały i ostatecznie uzgodniły traktatowe podstawy relacji w postaci PCA. W **drugiej fazie (1994–2000)** obie strony napotkały poważne trudności we wdrażaniu uzgodnionych mechanizmów, a ratyfikacja PCA została opóźniona o trzy lata z powodu pierwszej wojny czeczeńskiej. **Trzecia faza**, przypadająca na pierwszą kadencję prezydencką Władimira Putina (**2000–2004**), była na ogół okresem optymizmu i postępu w rozwijaniu relacji, zwłaszcza na początku. Napięcia zaczęły narastać w trakcie drugiej kadencji Putina (**2004–2008**), osiągając punkt kulminacyjny w wojnie z Gruzją, co można uznać za **czwartą fazę** relacji. **Piąta faza** obejmuje prezydenturę Dmitrija Miedwiediewa, która nie była tak napięta jak poprzednia, co mogło wynikać z jego bardziej koncyliacyjnego stylu przywództwa. Powrót Putina na urząd prezydenta w 2012 r. zapoczątkował **szóstą fazę**, zakończoną załamaniem relacji w wyniku kryzysu ukraińskiego w latach 2013–2014 (Forsberg i Haukkala, 2016). **Siódma faza (2014–2022)** charakteryzowała się całkowitą nieufnością, która pogłębiła się po rozpoczęciu pełnoskalowej inwazji Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r.

Inni autorzy dzielą relacje UE–Rosja na trzy okresy (Casier i DeBardeleben, 2018). Pierwsza dekada (mniej więcej 1993–2003) charakteryzowała się silnie asymetrycznymi relacjami, lecz jednocześnie gotowością do współpracy. W drugim etapie (2004–2013) rozwinęła się logika rywalizacji, napędzana atrybucyjnymi uprzedzeniami i negatywną interpretacją intencji drugiej strony. Trzeci etap (2013–2022) stanowi eskalację logiki rywalizacji w kierunku otwartej konfrontacji.

Silnikiem napędzającym ten proces była wzajemna percepcja – zarówno siebie nawzajem, jak i szerszego kontekstu strategicznego. Interakcja ta prowadziła do stopniowego utrwalania negatywnych wyobrażeń, skłaniając obie strony do interpretowania działań drugiej jako wrogich. W konsekwencji każda ze stron dostosowywała swoje zachowania w polityce zagranicznej, co napędzało spiralę negatywnej atrybucji intencji (Kubáľková i in., 1998) i legitymizowało coraz bardziej asertywne działania.

5.3. Wspólne sąsiedztwo jako główna arena konfrontacji

Kluczowym obszarem interakcji między UE a Rosją stało się wspólne sąsiedztwo, które wywarło bezprecedensowy wpływ na wzajemne relacje. „Bliska zagranica” była dla Rosji poligonem doświadczalnym dla jej szerszych ambicji politycznych i w zakresie polityki zagranicznej oraz sprawdzianem jej zdolności do działania jako bardziej spójny i strategiczny aktor.

Wobec braku postępów w innych obszarach kwestia sąsiedztwa zaczęła dominować w relacjach UE–Rosja. Stała się główną areną rywalizacji integracyjnej, w którym obie strony próbowały promować i rozszerzać swoje modele rozwoju politycznego i gospodarczego. To właśnie ten obszar stał się głównym źródłem napięć, które ostatecznie doprowadziły do największego konfliktu zbrojnego w Europie od dziesięcioleci.

Po rozszerzeniu UE w 2004 r. Unia przygotowała politykę uprzywilejowanych relacji, głównie handlowych, z nowymi sąsiadami. Europejska Polityka Sąsiedztwa (EPS) miała na celu długofalowe reformy i stopniowe upodobnienie państw sąsiedzkich do UE poprzez rozszerzanie unijnego systemu prawnego i gospodarczego. Partnerstwo Wschodnie (2009) nadało tej polityce bardziej geopolityczny charakter i zostało negatywnie odebrane w Moskwie (odpowiedzią była koncepcja Unii Eurazjatyckiej z 2010 r.) (Haukkala, 2010). Nowa generacja umów stowarzyszeniowych (2014) dodatkowo potwierdziła normatywną hegemonię UE (Forsberg i Haukkala, 2016). Rosja zdecydowanie kontestowała dominację UE w kształtowaniu norm w regionie i podejmowała działania mające na celu utrudnianie realizacji unijnych polityk.

Dychotomia między postrzeganą normatywną polityką zagraniczną UE a postrzeganą rosyjską Realpolitik prowadziła wielu unijnych decydentów do przekonania, że działania UE nie były motywowane geopolitycznie ani nie powinny wywoływać istotnych geopolitycznych konsekwencji.

5.4. Cztery główne przyczyny niepowodzenia relacji UE–Rosja

1. **Odmienne wizje bezpieczeństwa w Europie.** UE opierała się na prawie międzynarodowym i zasadach, podczas gdy realistyczna percepcja Rosji bazowała na koncepcji stref wpływów i twardego bezpieczeństwa. Z tej perspektywy rozszerzenie UE i NATO było w Moskwie postrzegane jako zagrożenie – co Putin wyraził w przemówieniu na konferencji

w Monachium w 2007 r. Wysiłki UE na rzecz modernizacji postsowieckiego sąsiedztwa były odbierane jako poważne wyzwanie dla rosyjskich interesów, podobnie jak „kolorowe rewolucje” oraz zachodnie wsparcie dla rosyjskiego społeczeństwa obywatelskiego. UE nigdy nie była postrzegana jako niezależny aktor – jej działania były koordynowane przez innego głównego realistycznego gracza – USA.

2. **Znaczące różnice w wartościach politycznych.** Podczas gdy UE opiera się na rządach prawa, prawach człowieka i wartościach uniwersalnych, rosyjski system polityczny ewoluował w kierunku autorytaryzmu, ograniczania działalności partii politycznych i lekceważenia tych wartości. Rosja konsekwentnie marginalizowała instytucje UE, preferując kontakty z kluczowymi stolicami (głównie Berlinem i Paryżem), aby wzmacniać swoją pozycję, czerpać korzyści z bezpośredniej współpracy gospodarczej, zwłaszcza energetycznej, oraz ograniczać europejską jedność. Ponadto w Moskwie postrzegano UE jako emanację liberalnego świata i jego wartości, co stanowiło zagrożenie dla rosyjskiego realistycznego podejścia.
3. **Odmienne modele gospodarcze.** Konkurencyjna gospodarka rynkowa UE, oparta na zasadach przejrzystości, przestrzeganiu globalnych reguł i silnych regulacjach prawnych, zderzała się z rosyjskim modelem gospodarki zdominowanej przez państwo, silnie skorumpowanej i opartej na eksploatacji zasobów naturalnych.
4. **Brak spójności UE wobec Rosji.** Mimo rozbudowanej instytucjonalizacji i deklarowanej woli politycznej UE nie była w stanie mówić jednym głosem. Próby budowy wspólnego systemu wartości i harmonizacji norm zakończyły się niepowodzeniem. Wewnętrzne i zewnętrzne wyzwania, w tym brak tożsamości UE jako aktora międzynarodowego oraz brak konstruktywnej odpowiedzi ze strony Rosji, ujawniły słabość unijnego podejścia. Dodatkowo partykularne interesy niektórych państw członkowskich prowadziły do bilateralnej współpracy z Moskwą kosztem wspólnego stanowiska.

Na początku drugiej dekady XXI w. badacze i eksperci szeroko dyskutowali różne możliwe scenariusze przyszłych relacji między Unią Europejską a Rosją. W 2014 r. Fundacja im. Friedricha Eberta zaproponowała cztery modelowe scenariusze współistnienia Europy i Rosji: wspólny dom (sąsiedzi i partnerzy współdzielą jeden dom z przyczyn pragmatycznych), dzielony dom (Europa jako wspólnota narodów związanych wspólnymi wartościami), dom zniszczony (europejski „dom” pogrążony w ruinie) oraz dom podzielony (sąsiedzi żyją

obok siebie, lecz w wyraźnym oddzieleniu) (Friedrich-Ebert-Stiftung, 2014). Z perspektywy czasu widać, że urzeczywistnił się najbardziej pesymistyczny z tych scenariuszy.

przeł. Katarzyna Nawrot, Grzegorz Mazur

Bibliografia

- Casier, T. i DeBardeleben, J. (red.). (2018). *EU–Russia relations in crisis: Understanding diverging perceptions*. Routledge.
- Common Strategy of the European Union of 4 June 1999 on Russia (1999/414/CFSP). (OJ L 157, 24.06.1999, s. 1–10) https://eur-lex.europa.eu/eli/strategy_common/1999/414/oj/eng
- Forsberg, T. i Haukkala, H. (2016). *The European Union and Russia*. Palgrave Macmillan.
- Friedrich-Ebert-Stiftung. (2014). *The EU and the East in 2030: Four scenarios for relations between the EU, the Russian Federation, and the common neighbourhood*.
- Haukkala, H. (2010). *The EU–Russia strategic partnership: The limits of post-sovereignty in international relations*. Routledge.
- Kubáľková, V., Onuf, N. i Kowert, P. (red.). (1998). *International relations in a constructed world*. M.E. Sharpe.
- Strategiya razvitiya. (2000). Strategiya razvitiya otnosheniy Rossiyskoy Federatsii s Yevropeyskim Soyuzom na srednesrochnuyu perspektivu (2000–2010 gody) [tekst, predstavlenyy Predsedatelem Pravitel'stva Rossii V.V. Putinym na sammite RF-YES v Khel'sinki 22.10.99], *Sovremennaya Yevropa*, 1, 95–105. <http://www.sov-europe.ru/images/pdf/2000/1-2000/strategy-1-2000.pdf>
- Umowa o partnerstwie i współpracy ustanawiająca partnerstwo między Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi a Federacją Rosyjską (1997). (Dz. Urz. UE L 327 z 28.11.1997, s. 3–69). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:21997A1128\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:21997A1128(01))

6

Perspektywa europejska: rola Unii Europejskiej w świecie – najważniejsze punkty dyskusji i perspektywy

 **Jakub Kociubiński**

Uniwersytet Wrocławski
jakub.kociubinski@uwr.edu.pl

6.1. Wprowadzenie

Pewnym wspólnym mianownikiem problemów poruszanych podczas prezentacji poszczególnych perspektyw w ramach debaty toczącej się na seminarium „The Role of the EU in the World” jest dysonans między gospodarczą rolą Unii Europejskiej a jej podmiotowością polityczną. O ile znaczenie wielkiego, zamożnego i chłonnego rynku jest niekwestionowane, o tyle panuje jednocześnie przekonanie, że UE „nie mówi jednym głosem” (da Conceição-Heldt i Meunier, 2015). Żadna analiza tak wielowymiarowej kwestii nie może aspirować do bycia kompletną, natomiast dyskusja skupiła się na wybranych zagadnieniach, najbardziej relewantnych w obecnej sytuacji geopolitycznej.

6.2. Unia Europejska – razem czy osobno?

Giandomenico Majone wygłosił słynny bon mot, nieprzetłumaczalny dobrze na język polski, że Unia *to policy without politics* (Majone, 1996). Rzeczywiście, UE dysponuje rozbudowanym systemem zarządzania – czyli *policy*. Ma sprawdzone mechanizmy regulacji, kontroli i ochrony prawnej stosowane w szerokim spektrum obszarów objętych *acquis*, zwłaszcza rynku wewnętrznego czy wspólnej polityki handlowej. Natomiast jako głos polityczny, czyli rozumienie *politics*, na arenie międzynarodowej nie jest słyszalna.

Proces integracji europejskiej, rozpoczynający się od powstania Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali oraz Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, był w swojej istocie przedsięwzięciem gospodarczym (Gerber, 2001). Co prawda plan Schumana miał niewątpliwy wymiar polityczny, jednak na płaszczyźnie instytucjonalnej i prawnej Wspólnoty były ograniczone do rynku. Istniała polityczna obawa przed przesunięciem na poziom ponadnarodowy kwestii związanych z polityką zagraniczną i bezpieczeństwem, tradycyjnie uznawanych za domenę narodowej suwerenności *par excellence*, tym bardziej że w czasie zimnej wojny polityczne interesy Zachodu były związane z kolektywną obroną w ramach NATO opartą na amerykańskim potencjale atomowym. Nie było więc w początkowych etapach Wspólnot, w latach 50. XX w., przestrzeni dla równoległego budowania politycznej odrębności Wspólnoty.

W efekcie, w przeciwieństwie do tzw. metody wspólnotowej stosowanej do integracji gospodarczej, w ramach której decyzje zapadały na poziomie instytucji wspólnotowych, a później unijnych, w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa przyjęto tzw. metodę międzynarodową. Wszystkie

ustalenia zapadały w drodze politycznego konsensusu na poziomie stolic państw członkowskich. Nawet po włączeniu tych sfer w obszar nowo tworzonej Unii Europejskiej przez traktat z Maastricht z 1992 r. decyzje wymagały jednomyślności. O ile w kolejnych reformach traktatowych daje się zauważyć generalny trend odchodzenia od jednomyślnego podejmowania decyzji i zwrotu w stronę większości kwalifikowanej, o tyle zmiany nie objęły polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Abstrahując od kompleksowości procesu modyfikacji traktatów, nie ma także woli politycznej, żeby wprowadzić zmiany w tej kwestii.

System jest zatem podatny na zewnętrzne działania dezintegracyjne, które można opisać jako „dziel i rządź”. Jedno państwo członkowskie, polityczny sojusznik państwa trzeciego, jest bowiem w stanie formalnie zablokować działanie całej Unii (Lovato i Simón, 2025). Skutki braku zcentralizowanego ośrodka decyzyjnego zostały opisane za pomocą sentencji przypisywanej (najprawdopodobniej niesłusznie) ikonie Realpolitik – Henry’emu Kissingerowi: „Jeżeli chcę zadzwonić do Stanów, słuchawkę podnosi ktoś w Gabinetie Ovalnym, jeżeli do Rosji – na Kremlu, a gdzie, jeżeli do Unii?”. Dyskusja rzuciła światło na dwie implikacje tego stanu rzeczy.

Po pierwsze, nic nie stoi na przeszkodzie, żeby w przypadku obstrukcji na forum UE niektóre państwa członkowskie utworzyły, parafrazując George’a Busha juniora, „koalicję chętnych”, czyli podjęły inicjatywę poza instytucjonalnymi i prawnymi strukturami UE za pomocą instrumentów prawa międzynarodowego publicznego. Problematycznym następstwem tego typu inicjatyw jest urzeczywistnienie się od dawna dostrzeganego ryzyka „Unii dwóch prędkości” (Scharpf, 2002). Zbliżenie grupy ze względu na uczestnictwo w inicjatywach poza UE pogłębić może izolację niektórych nieuczestniczących państw członkowskich na forum Unii. W efekcie nie tylko zmniejszać się będzie motywacja do poszukiwania z nimi konsensualnych rozwiązań, ale również staną się one podatniejsze na wpływ zewnętrzny i działania typu „dziel i rządź”. Choć należy też odnotować, że w przypadku świadomie przyjętego kursu antyunijnego niektórych państw ich następująca izolacja nie jest spowodowana przez działania innych członków UE (Bernatt, 2022). Zatem, co pokazały ostatnie lata, nie można popełniać błędu wchodzenia w dialog z państwami członkowskimi, które ten dialog *a priori* odrzucają.

Po drugie, powyższe ograniczenia naturalnie ukierunkowują działania Unii Europejskiej na sfery, w których jest w stanie działać unilateralnie, więc w obszarze swoich kompetencji wyłącznych – sferze rynku wewnętrznego i polityki handlowej.

6.3. Zwrot w stronę instrumentów unilateralnych

Początkowo UE dążyła do „wyeksportowania” swojego modelu gospodarczego, w szczególności reguł dotyczących konkurencji i subsydiowania w drodze umów międzynarodowych. Zaadaptowanie przepisów wzorowanych na tych funkcjonujących na rynku wewnętrznym, wraz z działaniami zapewniającymi ich skuteczność związanymi z respektowaniem rządów prawa, przejrzystością działań administracji etc., miało w założeniu zintegrować państwa trzecie z rynkiem UE w sposób umożliwiający rozwój wymiany gospodarczej na równych zasadach. Są niewątpliwe sukcesy tego podejścia. Przykładem jest Wspólny Europejski Obszar Lotniczy czy umowy ze Szwajcarią i Norwegią.

Analogiczne podejście było deklarowane także w EU-Asia Connectivity Strategy (European Commission 2018), która miała stanowić konkurencję dla mocno problematycznych chińskich wysiłków w ramach inicjatywy Pasa i Szlaku, które co prawda *prima facie* nie ingerowały w sprawy ustrojowe, ale wiązały się z politycznym ryzykiem wpadnięcia w zależność. Wszelkie inicjatywy wyhamowały w czasie pandemii i później w związku ze zmianami, jakie przyniosła inwazja Rosji na Ukrainę. Co prawda już wcześniej podejście Unii napotykało polityczny opór, ale w czasach niepewności generalnie rosła nastroje etatystyczne i protekcyjnistyczne, zatem wspomniany opór tylko się zwiększył (Bjørnskov, 2016). W UE zaczęto bardziej zwracać uwagę na próby nadużycia możliwości, jakie oferuje wolny rynek, przez niektóre państwa. Deklarując przywiązanie do zasad otwartej gospodarki, ale odrzucając jej zasady przez subsydiowanie swoich przedsiębiorstw, państwa pozwalają im uzyskać nieuczciwą przewagę konkurencyjną (Som, 2022). Można dyskutować, czy takie podejście jest racjonalne ekonomicznie, natomiast ma ono swoje uzasadnienie polityczne, gdyż państwa budują prestiż zarówno wobec własnych społeczeństw, jak i na arenie międzynarodowej.

Instrumenty prawa międzynarodowego publicznego są w znacznej mierze bezradne wobec tego typu działań. Jedyne system kontroli subsydiów, który można określić jako globalny – porozumienie w sprawie subsydiów i środków wyrównawczych (Subsidies and Countervailing Measures, SCM) funkcjonujące na forum Światowej Organizacji Handlu – jest ograniczony przez dysfunkcyjny mechanizm rozwiązywania sporów. Bardziej stanowcze podejście UE, które – należy odnotować – zaczęło się manifestować, zanim pojawiło się hasło „autonomia strategiczna”, musi zatem przybrać postać środków unilateralnych.

Już w 2019 r., w odpowiedzi na coraz dobitniej formułowane ostrzeżenia przed drenażem technologii, UE uchwaliła rozporządzenie 2019/452 wprowadzające prewencyjny screening inwestycji zagranicznych. W 2022 r. doszło do uchwalenia rozporządzenia 2022/2560, mającego przeciwdziałać szkodliwemu wpływowi subsydiów zagranicznych, które uzupełniło istniejące wcześniej instrumenty polityki handlowej (rozporządzenie 2016/1037). *Ratio legis* wynikało z uznania, że dzięki subsydiom otrzymywanym w krajach macierzystych zagraniczne przedsiębiorstwa aktywne w UE uzyskują nieuczciwą przewagę konkurencyjną nad podmiotami europejskimi, które są zmuszone poruszać się w ciasnym gorsecie reguł prawa pomocy państwa.

Immanentnym ograniczeniem wszystkich środków unilateralnych jest to, że po pierwsze, nie ma realistycznej możliwości idealnego wyrównania zaburzenia konkurencji, na które są odpowiedzią (Mestelman, 1986), a w związku z tym, po drugie, zawsze będą umożliwiać arbitralne stosowanie. W efekcie muszą być postrzegane przede wszystkim przez pryzmat polityczny i ich przyjęcie może być interpretowane jako krok protekcyjnistyczny, chroniący nie konkurencję jako proces, ale niektórych konkurentów. Implikacjami związanymi z ich stosowaniem są odstraszenie i eskalacja.

W przypadku odstraszenia *sine qua non* skuteczności jest to, żeby groźba użycia danego instrumentu była realna, a sam instrument musi być wystarczająco dolegliwy (Schelling, 1960). Wydaje się, że pierwszy z wymogów nie jest spełniony. Unia Europejska jak dotąd była, mimo deklaracji, ostrożna w stosowaniu instrumentów chroniących rynek wewnętrzny. Natomiast jeśli chodzi o potencjalną dolegliwość „broni”, to rzeczywiście *prima facie* istniejące narzędzia wydają się spełniać tę przesłankę, ale należy odnotować, że teoretyczne podstawy strategii odstraszenia zostały opracowane w związku z zasadami użycia broni atomowej. Wojna gwarantowała, że nikt nie wygra. Tymczasem w przypadku instrumentów gospodarczych konfrontacja gospodarcza może być opcją, która nie jest absolutnie wykluczona (jest to możliwe w zasadzie tylko w odniesieniu do USA i Chin).

To prowadzi do eskalacji i spirali działań responsywnych skutkujących wojną handlową. W kontekście wprowadzania ograniczeń w zakresie inwestycji zagranicznych wskazuje się na tzw. *investment screening paradox* (Schill, 2019). Uchwalenie kolejnych restrykcji w pewnym momencie okaże się na tyle ekonomicznie dolegliwe dla zaangażowanych stron, że w naturalny sposób stworzy to zachętę do poszukiwania rozwiązań kompromisowych. Mechanizm jest logiczny do obrony, ale na ile jest w stanie zadziałać w praktyce w przypadku kontroli subsydiów i innych instrumentów chroniących rynek wewnętrzny, pozostaje kwestią otwartą.

Bibliografia

- Bernatt, M. (2022). *Populism and antitrust: The illiberal influence of populist government on the competition law system*. Cambridge University Press.
- Bjørnskov, C. (2016). Economic freedom and economic crises. *European Journal of Political Economy*, 45, 11–23. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2016.08.003>
- Conceição-Heldt, E. da i Meunier, S. (2015). Speaking with a single voice: Internal cohesiveness and external effectiveness of the EU in global governance. W: E. da Conceição-Heldt & S. Meunier (red.), *Speaking with a single voice: The EU as an effective actor in global governance?* Routledge.
- European Commission. (2018). Joint communication to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee, The Committee of The Regions and The European Investment Bank. *Connecting Europe and Asia: Building blocks for an EU strategy* (JOIN(2018) 31 final). https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/joint_communication_-_connecting_europe_and_asia_-_building_blocks_for_an_eu_strategy_2018-09-19.pdf
- Gerber, D. J. (2001). *Law and competition in twentieth-century Europe: Protecting Prometheus*. Oxford University Press.
- Lovato, M. i Simón, L. (2025). Divided we stand? Examining the European Union's ability to withstand external wedging. *Journal of European Integration*, 47(6), 805–823. <https://doi.org/10.1080/07036337.2025.2537370>
- Majone, G. (1996). *Regulating Europe*. Routledge.
- Mestelman, S. (1986). General equilibrium modelling of industries with production externalities. *Canadian Journal of Economics*, 19(3), 522–544. <https://doi.org/10.2307/135345>
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1037 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie ochrony przed przywozem towarów subsydiowanych z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej (tekst jednolity, Dz. Urz. UE L 176, 30.06.2016, s. 55–91).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/452 z dnia 19 marca 2019 r. ustanawiające ramy monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii (Dz. Urz. UE L 79/1, 21.03.2019, s. 1–14).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2560 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie subsydiów zagranicznych zakłócających rynek wewnętrzny (Dz. Urz. UE L 330, 23.12.2022, s. 1–45).
- Scharpf, F. W. (2002). The European social model: Coping with the challenges of diversity. *Journal of Common Market Studies*, 40(4), 645–670. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00392>
- Schelling, T. C. (1960). *The strategy of conflict*. Harvard University Press.

- Schill, S. W. (2019). The European Union's foreign direct investment screening paradox: Tightening inward investment control to further external investment liberalization. *Legal Issues of Economic Integration*, 46(2), 107–128. <https://doi.org/10.54648/LEIE2019007>
- Som, L. (2022). *State capitalism: Why SOEs matter and the challenges they face*. Oxford University Press.