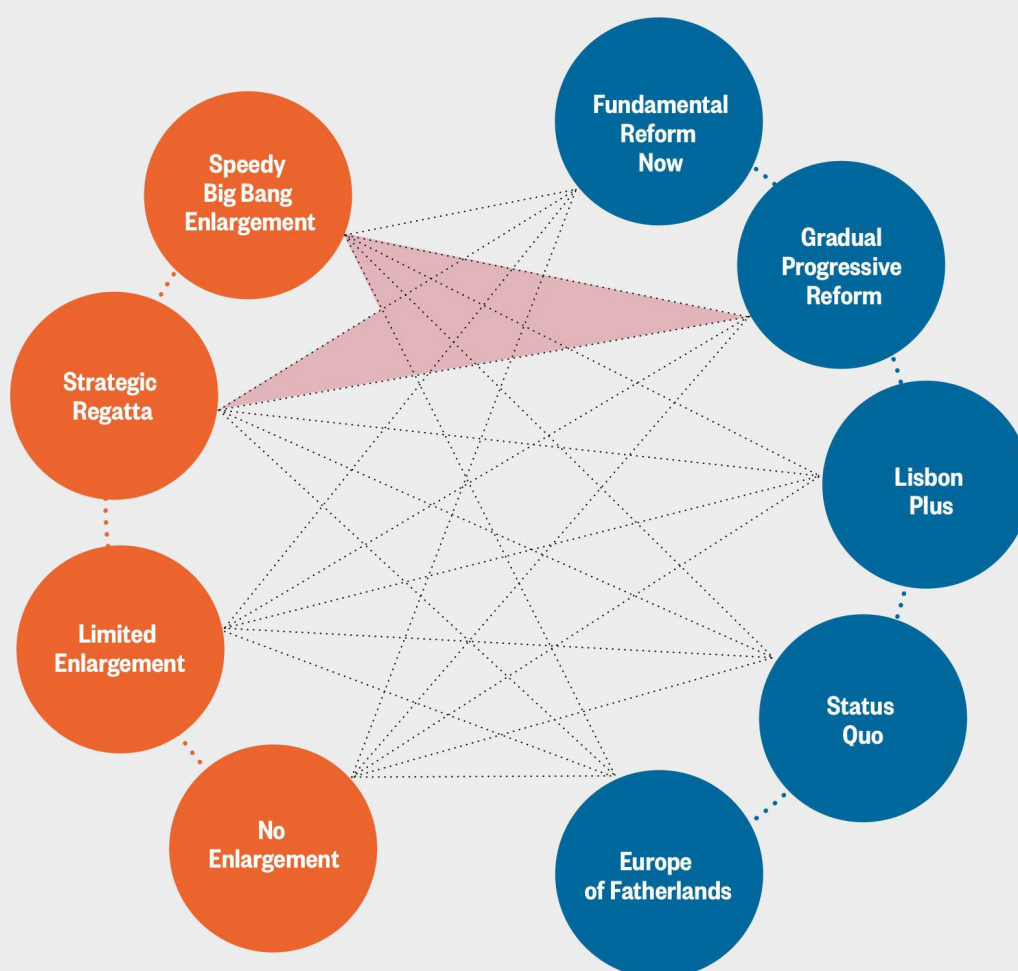




A TEST OF TIMES

Permachange through enlargement and EU reform

Janis A. Emmanouilidis
Corina Stratulat
Johannes Greubel
Berta López Domènech



Resumen ampliado

La integración europea es una historia de cambio y evolución constantes. En el pasado, varias rondas de ampliación han ido de la mano con un proceso de profundización de la Unión Europea (UE), siempre en un contexto marcado por grandes acontecimientos históricos. Hoy, una vez más, la UE y sus Estados miembros se enfrentan a conmociones (geo)políticas y (geo)económicas externas, transformaciones estructurales relacionadas con el clima, la tecnología y los cambios demográficos (la llamada "politransición"), así como desafíos fundamentales que afectan al futuro de la democracia liberal. Afrontar estas dinámicas exige adoptar la lógica del "cambio permanente": aceptar que la UE-27 tendrá que adaptarse continuamente frente a crisis transformadoras. **Para seguir siendo relevante en esta nueva era, Europa debe superar la prueba del tiempo, cumpliendo con los imperativos tanto de la ampliación como de la reforma.**

La UE ha reconocido desde hace tiempo que la ampliación es una inversión geoestratégica en favor de la paz, la estabilidad y la prosperidad del continente. Sin embargo, durante la última década, **la UE-27 se ha mostrado cada vez más reticente a extender sus fronteras**, debido a sus propias preocupaciones internas ante la "permacrisis" —la larga serie de crisis sucesivas desde 2007/2008— y a la inquietud por las posibles consecuencias negativas de una nueva ampliación.

La invasión brutal e ilegal de Ucrania por parte de Rusia en febrero de 2022 reactivó con fuerza el imperativo geopolítico estratégico de ampliar y profundizar la Unión. En respuesta al *Zeitenwende* europeo, la Unión ha demostrado un fuerte compromiso retórico con la ampliación, pero ha aportado pocos detalles sobre cómo piensa conciliar la intención de llevar a cabo un proceso de ampliación transformador con la urgencia de reforzar la eficacia de una UE con más de 30 miembros.

Después de todo, en una era definida por la inestabilidad, la incertidumbre, la fragmentación y la polarización, modernizar el sistema operativo interno de la UE para enfrentar los desafíos y crisis presentes y futuras no es solo una opción, sino una necesidad.

La perspectiva de la ampliación no hace sino reforzar el imperativo de reforma de la Unión. La brecha resultante entre el discurso y la realidad genera desconfianza mutua entre los Estados miembros actuales y los aspirantes, lo que a su vez dificulta el avance tanto de la ampliación como de la profundización de la UE. En consecuencia, es necesario un cambio en el enfoque del statu quo, con el fin de garantizar que el imperativo de la ampliación pueda ir de la mano con la ambición de un proceso que ejerza una presión reformadora tanto sobre los países candidatos como sobre la propia Unión en los próximos años.

Pero ¿cuáles son las posibles opciones estratégicas de la Unión en materia de ampliación y reforma? ¿Y cuáles debería elegir e implementar la UE-27? Este documento identifica y evalúa cuatro opciones estratégicas para la ampliación de la UE y cinco opciones estratégicas para su reforma, y presenta recomendaciones sobre cómo ampliar y profundizar la integración europea. Estas opciones no constituyen escenarios, ya que no pretenden predecir el futuro. Su objetivo es, más bien, esbozar cómo podrían avanzar la ampliación y la reforma de la UE en función de decisiones políticas conscientes.

CUATRO OPCIONES ESTRATÉGICAS DE AMPLIACIÓN DE LA UE

(E1) Ampliación Rápida en Oleada Única (Maximalistas) [Speedy Big Bang Enlargement]: contempla una gran oleada de ampliación en los próximos años, que incluiría a todos los países

candidatos que demuestren voluntad y preparación para hacer lo necesario para unirse a la UE. Los defensores de esta opción consideran indispensable una ronda de adhesión global para la seguridad de Europa en el actual entorno geopolítico, y sostienen que el poder transformador de la política de ampliación no puede restablecerse a tiempo como para justificar una espera a que los candidatos cumplan con todas las condiciones antes de su entrada.

(E2) Regata Estratégica (Realistas Ambiciosos) [Strategic Regatta]: propone avances incrementales pero sustanciales en la ampliación durante el actual ciclo político-institucional (2024-2029), con los países candidatos incorporándose a la UE en oleadas sucesivas, a medida que cumplan las condiciones establecidas y la propia Unión se prepare gradualmente para su adhesión. Se basa en el principio y el enfoque metodológico existentes de la “regata”, pero amplía el foco técnico actual de la política y pone énfasis en el poder y la responsabilidad compartida que tienen los Estados miembros de hacer realidad la ampliación.

(E3) Ampliación Limitada (Minimalistas) [Limited Enlargement]: parte de la premisa de que la mejor respuesta al *Zeitenwende* geopolítico es centrarse en la adhesión de Ucrania. Los defensores de esta opción sostienen que la aceleración del ingreso de Kyiv será una tarea ardua, y que la UE debería reservar su energía restante para hacer frente a otros desafíos clave, en lugar de comprometerse con un gran número de nuevas incorporaciones.

(E4) Sin Ampliación (Negacionistas) [No Enlargement]: parte del supuesto de que la UE no podrá o no debería ampliarse más allá de sus fronteras actuales. Algunos defensores de esta opción consideran que los intentos de ampliar la UE no son realistas, mientras que otros quieren impedir activamente la adhesión de nuevos países candidatos, debido al enorme coste político, económico y financiero y/o a los riesgos de seguridad que implicaría una mayor ampliación.

CINCO OPCIONES ESTRATÉGICAS DE REFORMA DE LA UE

(R1) Reforma Fundamental Ahora (Maximalistas) [Fundamental Reform Now]: parte de la premisa de que, con o sin ampliación, el sistema operativo actual de la Unión no está preparado para afrontar múltiples desafíos externos e internos. Esta opción aboga por una profundización inmediata de la UE, que incluya un refuerzo sustancial de las estructuras de gobernanza supranacional a través de una Convención Europea que la adapte a los retos del futuro.

(R2) Reforma Progresiva y Gradual de la UE (Realistas Ambiciosos) [Gradual Progressive EU Reform]: parte de la idea de que la UE necesita una reforma ambiciosa pero realista de sus principales políticas y estructuras de gobernanza. Sostiene que un proceso reformador gradual, centrado inicialmente en lo más factible y necesario sin excluir reformas internas más profundas, está justificado dada la incertidumbre que rodea la ampliación. Las coaliciones de Estados dispuestos deberían poder profundizar su cooperación, incluso si esto supone ir más allá del marco institucional de la UE.

(R3) Lisboa Plus (Realistas Cautos) [Lisbon Plus]: parte de la premisa de que la UE está preparada para resistir tanto a la ampliación como a nuevas crisis. Sus defensores afirman que los Tratados de Lisboa permiten introducir reformas internas necesarias y absorber nuevos miembros potenciales, avanzando en la integración sobre la base de las disposiciones ya existentes (incluidas las cláusulas pasarela y los instrumentos de integración diferenciada).

(R4) Status Quo (Minimalistas) [Status Quo]: parte de la idea de que la UE puede seguir funcionando sin necesidad de cambios en su estructura institucional actual y en línea con las orientaciones políticas vigentes. Los partidarios de esta opción sostienen que la experiencia ha demostrado que la UE y sus Estados miembros pueden superar con éxito crisis graves basándose en el sistema operativo existente.

(R5) Europa de las Patrias (Re-nacionalistas) [Europe of Fatherlands]: propone que la UE deje de avanzar hacia una “unión cada vez más estrecha” (Artículo 1 del TUE) y que las adaptaciones se utilicen para re-nacionalizar competencias siempre que sea posible. Según sus defensores, la UE debería dar un giro radical y deshacer errores del pasado (como Schengen o la moneda única), reduciendo de forma fundamental el papel de las instituciones supranacionales europeas.

SIN RUMBO: OPCIONES INSUFICIENTES E IRREALISTAS

Cuál de las opciones estratégicas de ampliación y reforma mencionadas debería seguir Europa? Este documento sostiene **que seis de las nueve opciones estratégicas no serían compatibles con los imperativos de ampliación y reforma o no superarían la prueba de viabilidad política:**

- **La opción de Ampliación Limitada (E3) no sería suficiente para hacer que la Unión y su vecindad sean más fuertes y seguras.** Sería percibida por los demás Estados aspirantes como una traición a la confianza, lo que, a su vez, convertiría a la UE en un socio poco fiable, empujaría a los candidatos decepcionados a buscar alianzas alternativas y eliminaría de facto el poder transformador de la Unión en estos países. Además, las aspiraciones de la UE como actor global también se verían afectadas negativamente.
- Las consecuencias a largo plazo de la opción de **No Ampliación (E4)** serían desastrosas tanto para la UE como para los Estados aspirantes, desde un punto de vista estratégico y de seguridad. Si la Unión cerrara sus puertas y dejara a los países vecinos librados a su suerte, iría en contra de su propia razón de ser, debilitaría su fuerza e imagen internacional, y probablemente conduciría a una vecindad menos segura, previsible y desarrollada. La mayoría de los países candidatos probablemente no aceptarían formas alternativas de asociación que no contemplen la plena adhesión a la UE.
- **Si los países de la UE adoptaran la opción radical de Europa de las Patrias (R5), la Unión en proceso de ampliación no podría responder colectivamente a los múltiples desafíos y crisis a los que Europa se enfrenta (y se enfrentará) en el futuro.** Esta opción socavaría los logros de la integración europea y conllevaría un peligroso resurgimiento del nacionalismo, algo que no está en el interés de los Estados miembros actuales ni futuros.
- **La opción de Status Quo (R4) fracasaría al no reconocer que la UE no está preparada ni para ampliaciones ni para los retos y crisis del futuro.** Las estructuras de gobernanza actuales no son lo suficientemente sólidas como para afrontar los desafíos existenciales en los ámbitos (geo)político, (geo)económico y democrático. Sería ingenuo y peligroso pensar que la UE podrá evitar siempre que las crisis fundamentales se descontrolen si su sistema operativo no se reforma.
- Aunque pueda parecer el camino reformista más realista, la opción **Lisboa Plus (R3)** no garantiza que exista voluntad política entre los Estados miembros para aprovechar las posibilidades jurídicas que ofrecen los Tratados actuales. Desde la entrada en vigor de los Tratados de Lisboa en 2009, la UE-27 no ha logrado ponerse de acuerdo sobre si —y cómo— utilizar las cláusulas pasarela o los instrumentos de integración diferenciada previstos en el derecho primario de la Unión. Que esto cambie en el futuro resulta, como mínimo, dudoso.
- Si la opción Lisboa Plus resulta insuficiente y las presiones para reformar la UE son inmensas, la opción Reforma Fundamental de la UE Ahora (R1) parecería la vía preferible. Sin embargo, a pesar de las numerosas llamadas de atención en las últimas dos décadas, una reforma radical de la UE que incluya una Convención Europea no ha estado sobre la mesa, y la mayoría

de los Estados miembros —tanto los pro-europeos como los euroescépticos— siguen mostrándose (muy) reacios a seguir un camino de reforma tan ambicioso.

EL CAMINO A SEGUIR: RUTAS ESTRATÉGICAS HACIA LA AMPLIACIÓN Y LA REFORMA

Mediante un proceso de eliminación, quedan en pie una opción estratégica de reforma de la UE —**la Reforma Progresiva y Gradual (R2)**— y dos vías estratégicas de ampliación —**la Ampliación Rápida en Oleada Única (E1) y la Regata Estratégica (E2)**.

- **La opción de Reforma Progresiva y Gradual de la UE (R2) permitiría a la Unión adaptar su sistema operativo con el objetivo de hacerlo resistente a la ampliación, al futuro y a las crisis, mientras Europa navega en un entorno altamente volátil e incierto en los próximos años.** Un enfoque gradual iniciado durante el actual ciclo político-institucional ofrecería una vía intermedia, abriendo la posibilidad de modificar los Tratados actuales, adaptar con cautela el sistema de funcionamiento de la UE y permitir a los Estados miembros “dispuestos y capaces” avanzar, incluso si otros se resisten a una “unión cada vez más estrecha”. Además, esta vía permitiría ajustar el camino de reforma según las necesidades de una Unión en proceso de ampliación, ya sea que esta se produzca mediante la Regata Estratégica o la Ampliación Rápida.
- **La opción de Regata Estratégica (E2) permitiría a la UE articular su enfoque basado en el mérito en materia de ampliación con la urgencia geopolítica actual de ampliar la Unión.** El carácter incremental de esta opción da tiempo a los Estados miembros más reticentes para aceptar la necesidad de adaptar el sistema operativo de la UE a nuevas realidades y tranquiliza a los países que temen la adhesión precipitada —y por tanto poco preparada— de nuevos miembros. El hecho de que la ampliación y la reforma interna de la UE se persigan de forma paralela crea un círculo virtuoso en el que ambos procesos se refuerzan mutuamente. Además, ambos ejes pueden ajustarse en velocidad y ambición en función de la evolución del contexto geopolítico más amplio.
- **La opción de Ampliación Rápida en Oleada Única (E1), al integrar a todos los Estados candidatos que actualmente muestran interés en unirse,** podría enviar una poderosa señal política de que la UE está decidida a consolidar y asegurar su esfera de influencia frente a los grandes cambios geopolíticos, incluidos los derivados de la guerra en Ucrania y un posible “Trump 2.0”. Esta opción parte del reconocimiento de que persistir en el mismo enfoque esperando resultados diferentes es un error, especialmente cuando el imperativo geopolítico no puede esperar a que el poder de atracción de la membresía comience a dar frutos.

Como las dos hebras del ADN de la Unión, **la ampliación y las reformas internas deben concebirse de forma conjunta.** Para cumplir su promesa de adhesión a los candidatos actuales, la UE debe adaptar su sistema operativo. Pero para preparar su gobernanza de cara al futuro, la UE debe “pensar en grande”, hacia una Unión de potencialmente más de 30 miembros.

Entonces, ¿cómo pueden aplicarse estas tres opciones estratégicas de ampliación y reforma interna de la UE? Este documento presenta 12 recomendaciones sobre cómo implementar en la práctica estas opciones estratégicas y sus posibles combinaciones.

SIETE RECOMENDACIONES SOBRE LA AMPLIACIÓN

Recomendación de ampliación n.º 1: La Unión y sus Estados miembros deberían **adoptar un nuevo relato sobre la ampliación**, presentando esta política como un medio para que la UE madure políticamente en un contexto geopolítico desafiante y como una vía para reforzar el número de aliados que cooperan por la paz, la prosperidad, los derechos fundamentales y la democracia liberal en Europa.

Recomendación de ampliación n.º 2: Los países de la UE deben reunir la voluntad política necesaria para acoger nuevos miembros en los próximos años, en lugar de centrarse en nuevas revisiones de la metodología de ampliación. Un proceso técnico —por muy estricto y riguroso que sea— nunca será suficiente para lograr una Unión ampliada sin una fuerte determinación política, una visión compartida e inquebrantable del futuro común y unos incentivos institucionales y financieros mucho más generosos por parte de la Unión.

Recomendación de ampliación n.º 3: La Dirección General de Ampliación debería liderar la elaboración de una **Hoja de Ruta de Ampliación de la UE**, con el fin de aclarar los pasos, recursos y plazos que permitirán avanzar en la ampliación a corto y medio plazo. Esta hoja de ruta debería estar vinculada a un **Plan Integral de Reforma de la UE**, orientado hacia adaptaciones concretas y paralelas del sistema operativo de la Unión.

Recomendación de ampliación n.º 4: Para garantizar que la alineación con el acervo comunitario continúe tras la adhesión de los países en el marco de una ampliación rápida en oleada única (Speedy Big Bang), los tratados de adhesión firmados y ratificados entre la UE y cada país candidato deberían incluir **Planes de Reforma Posteriores a la Adhesión** claramente definidos. Estos planes deben detallar con precisión el proceso, los hitos clave y los pasos concretos (incluidos sus calendarios) que cada país deberá seguir dentro de la Unión antes de poder disfrutar plenamente de todos los beneficios y derechos asociados a la membresía.

Recomendación de ampliación n.º 5: La UE debería reforzar los mecanismos existentes y reformar el Artículo 7 del TUE para asegurar que todos los miembros respeten los valores democráticos fundamentales de la Unión. El enfoque reforzado de la Unión en materia de ampliación sigue siendo más una estrategia preventiva que un sistema eficaz para garantizar la sostenibilidad de las reformas tras la adhesión. Además, la experiencia demuestra que cualquier Estado miembro, y no solo los recién incorporados, puede poner en peligro las normas democráticas de la UE. Por tanto, la Unión necesita mecanismos más eficaces para proteger sus valores democráticos liberales y fomentar una cooperación europea constructiva.

Recomendación de ampliación n.º 6: Dado que los conflictos bilaterales entre Estados candidatos, o entre estos y los países ya miembros, pueden (seguir) obstaculizando el proceso de ampliación, la Unión debería **establecer garantías contra conflictos bilaterales**. También debería introducir una “Cláusula de Confianza” para evitar que los nuevos miembros bloqueen futuras adhesiones.

Recomendación de ampliación n.º 7: La UE y sus Estados miembros deberían ofrecer más apoyo a las fuerzas de base en los países candidatos, incluyendo a la ciudadanía y a la sociedad civil. La Unión no solo debe reconocer y ayudar más activamente a los ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la gestión de sus problemas internos, sino también garantizar que estén en una posición sólida para exigir responsabilidades a las élites políticas nacionales y contribuir en mayor medida a los esfuerzos de integración europea de sus respectivos países.

CINCO RECOMENDACIONES SOBRE LA REFORMA

Recomendación de reforma n.º 1: Los preparativos para una Reforma Progresiva y Gradual de la UE requieren la elaboración de un **Plan Integral de Reforma de la UE**, más ambicioso y concreto que las propuestas actualmente sobre la mesa. Para que la Unión sea resistente a la ampliación, al futuro y a las crisis, dicho Plan debería: (1) adaptar la Política Agrícola Común (PAC) y la política de cohesión; (2) modernizar la financiación de la UE, tanto dentro como fuera de los marcos actuales; (3) orientar la aplicación de las prioridades centrales de la UE —incluidas

la competitividad y la defensa— a las necesidades de una Unión en expansión; (4) elaborar una Hoja de Ruta de Reforma Dinámica, con etapas e hitos de aplicación concretos; (5) fomentar la integración gradual de los países candidatos; y (6) promover una reforma progresiva de la gobernanza de la UE en los próximos años

Recomendación de reforma n.º 2: Para revitalizar el debate sobre la reforma de la UE y desbloquear el estancamiento actual entre los Estados miembros, el **Consejo Europeo** debería encargar a una autoridad independiente —ya sea un **Grupo de Sabios/as** o una personalidad destacada— la elaboración de un **Informe sobre la Reforma de la Gobernanza de la UE**. Este informe debería preparar conceptualmente una reforma de las estructuras de gobernanza de la Unión y contribuir a generar consenso político entre los Estados miembros y entre las instituciones de la UE. A dicha autoridad independiente se le debería encomendar la tarea de identificar las enmiendas a los tratados que considere necesarias.

Recomendación de reforma n.º 3: Para modernizar gradualmente el sistema operativo de una Unión en proceso de ampliación, la UE-27 debería mantenerse abierta a todas las posibles vías de reforma. Las cinco rutas identificadas son: (1) adaptaciones técnicas, funcionales y de gobernanza; (2) plena utilización de las posibilidades de reforma previstas en los Tratados de Lisboa, incluidas las cláusulas pasarela y los instrumentos de integración diferenciada (cooperación reforzada; PESCO); (3) enmiendas específicas y quirúrgicas a los tratados; (4) adaptaciones institucionales a través de los tratados de adhesión; (5) reformas fundamentales de los tratados mediante el procedimiento de revisión ordinaria, incluida una **Convención Europea**.

Recomendación de reforma n.º 4: Si algunos gobiernos bloquean una mayor profundización de la UE, los “**dispuestos y capaces**” deberían poder avanzar. Si no puede lograrse progreso dentro del marco de la UE debido al requisito de unanimidad en el (Consejo) Europeo, estas coaliciones deberían intensificar su cooperación mediante la creación de una **Vanguardia Supra-Gubernamental Abierta (OSGA)** fuera del marco institucional de la Unión, pero respetando un conjunto de principios predefinidos que garanticen la coherencia con la estructura institucional de la UE y el método comunitario. Socios clave no pertenecientes a la UE y posibles futuros Estados miembros deberían implicarse en la medida de lo posible en estas áreas de integración diferenciada. La creación de una OSGA resulta especialmente urgente en el ámbito de la **defensa** y en caso de que algunos gobiernos bloqueen la ampliación. Si, por ejemplo, algunos líderes no permiten la adhesión de Ucrania al “club”, aquellos dispuestos a integrar a Kyiv podrían recurrir a las posibilidades que ofrece una OSGA para ampliar significativamente su nivel de apoyo y cooperación con Ucrania.

Recomendación de reforma n.º 5: Para generar un debate público amplio y fomentar la implicación ciudadana, la Unión debería elaborar una Hoja de Ruta para la Participación Ciudadana, que permita a los ciudadanos de los Estados actuales y futuros participar en los debates sobre la ampliación y la reforma de la UE. Esta hoja de ruta podría incluir: (1) un **Panel Ciudadano Europeo sobre la Reforma** que acompañe el proceso interno de reforma de la UE; (2) un **Foro Europeo sobre la Ampliación** para intensificar el debate transnacional en torno a la ampliación; y (3) **unos Debates sobre el Futuro de Europa**, que inviten a los jefes de Estado y de gobierno de los 27 y de los países candidatos a compartir sus visiones sobre el futuro de Europa en el Parlamento Europeo.

UNA CITA CON LA HISTORIA

Europa debe prepararse para lo peor y hacerlo sin tabúes. En esta nueva era, la Unión y sus Estados miembros deben asumir el concepto de “cambio permanente”, afrontando tanto la ampliación como la reforma de la UE con valentía y ambición. Al creer que la historia estaba de nuestro lado, muchos líderes fracasaron no solo en prever, sino incluso en reaccionar al giro

dramático de los acontecimientos que está transformando el mundo tal y como lo conocíamos. Sin embargo, la Unión y sus miembros aún tienen la oportunidad de situarse del lado correcto de la historia si hacen, desde ahora, todo lo necesario para garantizar un orden liberal, próspero y pacífico en el continente. La historia llama a la UE a responder a los imperativos de ampliación y reforma interna —¿pero estarán la Unión y sus Estados miembros a la altura del momento para acudir a la cita?

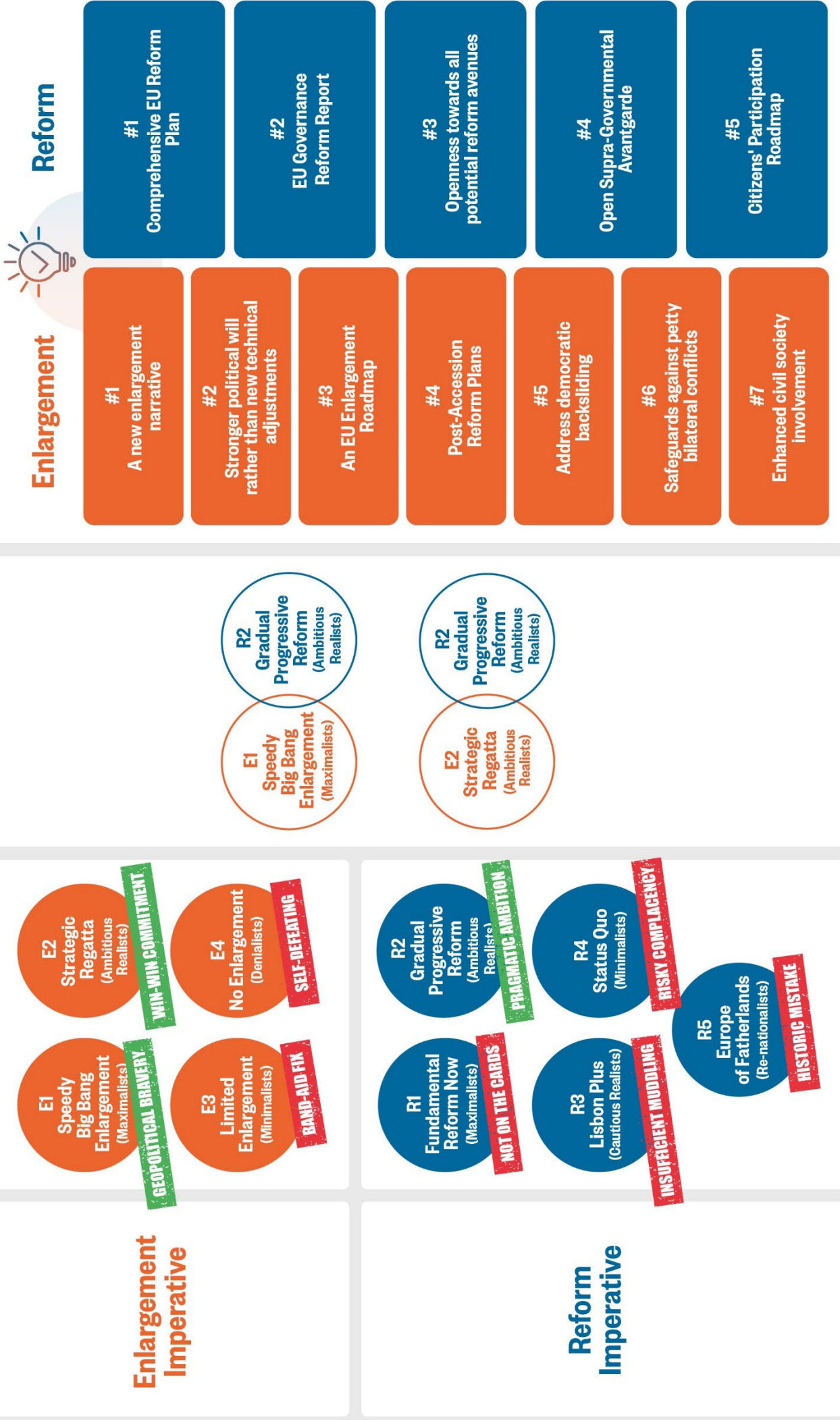
A TEST OF TIMES - INFOGRAPHIC

ASSUMPTIONS

OPTIONS

COMBINATIONS

RECOMMENDATIONS



#2

Stronger political will rather than new technical adjustments

- ▶ Enlarge during current politico-institutional cycle
- ▶ Strengthen political will to enlarge – technical know-how not missing
- ▶ Openly address key political obstacles
- ▶ Candidates must start head on to deliver good governance

#3

An EU Enlargement Roadmap

- ▶ Roadmap follows logic of Strategic Regatta
- ▶ Wave I decided during current cycle (2024-2029)
- ▶ Montenegro and Ukraine part of Wave I
- ▶ EU widening continues after Wave I
- ▶ Final wave(s) aim(s) to integrate remaining candidates
- ▶ Stronger backing of candidates via more substantial and targeted EU support
- ▶ EU Enlargement Roadmap linked to Comprehensive EU Reform Plan

#1

A new enlargement narrative

- ▶ Adopt more positive outlook in enlargement discourse
- ▶ Update enlargement narrative to reflect permacrisis
- ▶ Recognise that EU widening and deepening is in the enlightened self-interest of EU27 and candidates



EU ENLARGEMENT RECOMMENDATIONS

#4

Post-Accession Reform Plans

- ▶ Accession treaties specify potential derogations and transition periods
- ▶ Include clearly defined Post-Accession Reform Plans to ensure alignment with *acquis* after accession
- ▶ Commission keeps monitoring and evaluating new members after entry

#5

Address democratic backsliding

- ▶ Strengthen application of existing rule of law mechanism and reform Art. 7 TEU
- ▶ Improve Commission's reaction speed when MS sidetrack from democratic path
- ▶ Stronger and more systematic financial conditionality
- ▶ European parties assert pressure on sister parties deviating from EU values and principles

#6

Safeguards against petty bilateral conflicts

- ▶ Address bilateral issues more decisively and creatively
- ▶ Introduce "confidence clause" in accession treaties to ensure new members cannot block future entrants
- ▶ Strike bi- and multilateral agreements solving specific bilateral conflicts
- ▶ Entrust disputes to external mediation

#7

Enhanced civil society involvement

- ▶ Reduce executive bias of enlargement process
- ▶ Strengthen bottom-up pressures on domestic political elites in candidates
- ▶ Encourage political elites in candidates to use citizens' consultations on key reforms
- ▶ Decentralise pre-accession aid
- ▶ Involve CSOs in early stages of legislative process and European integration effort

#1

Comprehensive EU Reform Plan

- ▶ EU elaborates ambitious and concrete Reform Plan to:
 - enlargement-, future- and crisis-proof CAP and Cohesion Policy
 - enlargement-, future- and crisis-proof all potential forms of EU financing
 - enlargement- and crisis-proof implementation of core EU priorities
 - prepare Dynamic Reform Roadmap
 - foster gradual integration
 - undertake EU Governance Reform

#2

EU Governance Reform Report

- ▶ European Council mandates independent authority to produce EU Governance Reform Report aiming to break existing deadlock among EU27
- ▶ Report conceptually prepares governance reforms and promotes political buy-in among EU27 and between EU institutions
- ▶ Two basic options for independent authority: 'Wise Wo|Men Group' or Draghi | Letta | Niinistö Model

#3

Openness towards all potential reform avenues

- ▶ Gradual reform of EU's operating system
- ▶ Governance reform open to all potential reform avenues:
 - technical and functional adaptations
 - full exploitation of Lisbon Treaties
 - targeted surgical treaty amendments
 - institutional adaptations via EU accession treaties
 - fundamental treaty reform via European Convention
- ▶ Independent authority identifies potential treaty amendments



EU REFORM RECOMMENDATIONS

#4

Open Supra-Governmental Avantgarde

- ▶ 'Willing and able' can progress if some EU governments block EU-wide progress
- ▶ Pro-Europeans do not sacrifice ambition for hollow and illusory unity
- ▶ Coalitions of willing able to deepen cooperation in context of an Open Supra-Governmental Avantgarde (OSGA)
- ▶ OSGA particularly urgent in defence and if some governments block enlargement

#5

Citizens' Participation Roadmap

- ▶ To generate broad public debate and buy-in, the EU should adopt a Citizens' Participation Roadmap to deliberate enlargement and reform
- ▶ Roadmap includes three instruments involving citizens and representatives from EU27 and candidates:
 - European Citizens' Reform Panel
 - European Forum on Enlargement
 - Future of EUrope Debates