

Cuadernos Europeos de Deusto

No. 75/2026

DOI: <https://doi.org/10.18543/ced752026>

ESTUDIOS

¿Integrar o fragmentar? Desafíos institucionales y financieros de la ampliación de la Unión Europea

Integration or Fragmentation? Institutional and Financial Challenges of EU Enlargement

Ruth Ferrero-Turrión

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3638>

Recibido el 20 de abril de 2026 • Aceptado el 13 de mayo de 2026 •

Publicado en línea: octubre de 2026

Derechos de autores/as y Acceso Abierto

1. Autoría y Ética

Al entregar sus manuscritos a **Cuadernos Europeos de Deusto (CED)**, los/as autores/as aceptan y se comprometen a cumplir las condiciones de publicación sin necesidad de firmar un documento de cesión adicional con la **Editorial (Universidad de Deusto)**. Con ello, garantizan que su trabajo es inédito en cualquier forma, original y que no vulnera el Código Ético de CED ni derechos de terceros, y que no se han otorgado ni se otorgarán licencias que resulten incompatibles con los derechos concedidos a la Editorial.

Los/las autores/as asumen la responsabilidad total y exclusiva sobre el contenido de su estudio y declaran formalmente no tener conflictos de interés que afecten la integridad de la investigación.

Copyright and Open Access

1. Authorship and Ethics

By submitting their manuscripts to **Deusto Journal of European Studies (DJES)**, the authors accept and undertake to comply with the conditions of publication without the need to sign an additional transfer agreement with the **Publisher (University of Deusto)**. In doing so, they guarantee that their work is unpublished in any form, original, and does not breach DJES's Ethical Guidelines or the rights of third parties, and that no licences have been or will be granted that are incompatible with the rights granted to the Publisher.

The authors assume full and exclusive responsibility for the content of the study and formally declare that they have no conflicts of interest that affect the integrity of the research.

2. Derechos de la Editorial

Al enviar el manuscrito, los/las autores/as aceptan su publicación bajo la licencia **Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0**. En consecuencia, conceden a la Editorial el **derecho exclusivo, gratuito y universal para la primera publicación**, edición, maquetación y explotación de la obra. Esta concesión autoriza a la Editorial a distribuir, sublicenciar e indexar el trabajo en cualquier formato, medio, base de datos o repositorio institucional, con fines de promoción y difusión científica.

3. Derechos de autores/as

Los/las autores/as **conservan la propiedad intelectual de su obra y retienen el derecho a distribuir y utilizar su trabajo** para fines docentes, investigación futura o archivo personal, siempre que se cite la publicación original en la Revista. Se les permite además la publicación posterior en otros medios, siempre que se incluya una nota a pie de página con la referencia completa de CED (incluyendo el DOI, si está disponible) y no se sugiera el respaldo explícito de la Revista y/o Editorial.

4. Acceso abierto

CED es una revista de acceso abierto; lo que significa que es de libre y total acceso en su integridad inmediatamente después de la publicación de su contenido. No obstante, de acuerdo con la licencia arriba mencionada, se debe citar siempre a los/las autores/as de los artículos. Tanto su uso comercial como cualquier modificación que se pretenda distribuir requerirán el permiso expreso previo por escrito de quien sea titular de los derechos.

2. Publisher's Rights

By submitting the manuscript, the authors agree to its publication under the **Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0** licence. Consequently, they grant the Publisher the **exclusive, royalty-free and worldwide right of first publication**, editing, layout and exploitation of the article. This grant authorises the Publisher to distribute, sub-license and index the work in any format, medium, database or institutional repository, for the purposes of promotion and scientific dissemination.

3. Copyright

The authors **retain the intellectual property rights to their article and retain the right to distribute and use their work** for teaching purposes, future research or personal archiving, provided that the original publication in the Journal is cited. They are also permitted to republish in other media, provided that a (foot)note is included with the full reference to DJES (including the DOI, where available) and no explicit endorsement of the Journal and/or Publisher is implied.

4. Open access

DJES is an open-access journal; this means that it is freely and fully accessible in its entirety immediately upon publication of its content. However, in accordance with the licence mentioned above, the authors of the articles must always be properly cited; and both commercial use and any modification intended for distribution will require the express prior written permission of the rights holder.

¿Integrar o fragmentar? Desafíos institucionales y financieros de la ampliación de la Unión Europea

Integration or Fragmentation? Institutional and Financial Challenges of EU Enlargement

Ruth Ferrero-Turrión
Universidad Complutense de Madrid
rferrero@ucm.es

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3638>

Recibido el 20 de abril de 2026
Aceptado el 13 de mayo de 2026
Publicado en línea: octubre de 2026

Sumario: I. Introducción.—II. Marco Teórico y conceptual.—III. Dimensión institucional: el Estado de derecho como condición de ampliación.—IV. Dimensión financiera: sostenibilidad y retos presupuestarios de la ampliación.—V. Interacción entre los dos ejes: condicionalidad democrática y sostenibilidad financiera. 1. *Trade-off* entre rigor normativo y rapidez geopolítica: la tensión estructural de la ampliación en la actualidad. 2. El riesgo de una ampliación «light»: integración diferenciada y límites estructurales de la capacidad de absorción de la Unión Europea.—VI. Conclusiones: la ampliación como dilema existencial del proyecto europeo.

Resumen: La política de ampliación de la Unión Europea se enfrenta a un doble desafío estructural. Por un lado, el respeto al Estado de derecho se ha convertido en la condición indispensable tanto para los países candidatos como para los Estados miembros, reforzando la dimensión normativa del proceso de integración. Por otro, la adhesión de economías de menor renta —como Ucrania, Moldavia o los Balcanes Occidentales— tendría un impacto significativo en el presupuesto comunitario, especialmente en la Política Agraria Común y en los fondos de cohesión. Esto obliga a replantear el Marco Financiero Plurianual, con posibles aumentos de contribuciones nacionales, redistribución de recursos o creación de nuevas fuentes de ingresos propios. La interacción entre estos dos ejes —condicionalidad democrática y sostenibilidad financiera— define el ritmo y la viabilidad de la próxima ampliación.

Palabras clave: Ampliación de la Unión Europea; Estado de derecho; Marco Financiero Plurianual; Política de cohesión; Condicionalidad democrática.

Abstract: *The European Union's enlargement policy faces a dual structural challenge. On the one hand, respect for the rule of law has become an indispen-*

sable condition for both candidate countries and Member States, reinforcing the normative dimension of the integration process. On the other hand, the accession of lower-income economies—such as Ukraine, Moldova, or the Western Balkans—would have a significant impact on the EU budget, particularly on the Common Agricultural Policy and cohesion funds. This makes it necessary to rethink the Multiannual Financial Framework, with possible increases in national contributions, redistribution of resources, or the creation of new own resources. The interaction between these two axes—democratic conditionality and financial sustainability—defines the pace and viability of the next enlargement.

Keywords: *European Union enlargement; Rule of law; Multiannual Financial Framework; Cohesion policy; Democratic conditionality.*

I. Introducción

La política de ampliación ha sido históricamente uno de los instrumentos más poderosos de la Unión Europea (UE) para proyectar estabilidad política, reformas institucionales y convergencia económica más allá de sus fronteras. Desde la perspectiva de la integración europea, la ampliación no ha sido únicamente un proceso técnico de incorporación de nuevos Estados, sino un mecanismo central de transformación política y social del continente, especialmente tras el final de la Guerra Fría.¹ A través de la condicionalidad, la UE ha buscado exportar sus normas, valores e instituciones, configurando un espacio político caracterizado por la democracia liberal, el Estado de derecho y la economía de mercado.

Sin embargo, la ampliación se enfrenta hoy a un contexto estructuralmente distinto al de las grandes rondas de 2004 y 2007. La guerra en Ucrania, el deterioro del orden internacional liberal, el auge de la competición geopolítica y las múltiples crisis internas de la UE —financiera, migratoria, sanitaria y energética— han reconfigurado profundamente tanto los incentivos como las capacidades del proyecto europeo. En este nuevo escenario, la ampliación ya no puede concebirse como un proceso casi automático de europeización progresiva, sino como una decisión política altamente costosa, sometida a fuertes restricciones institucionales, presupuestarias y de legitimidad democrática.²

En este contexto, la política de ampliación de la UE se enfrenta a un doble desafío estructural. Por un lado, el respeto al Estado de derecho se ha convertido en la condición indispensable tanto para los países candidatos como para los propios Estados miembros, reforzando la dimensión normativa del proceso de integración. Desde la adopción de los Criterios de Copenhague en 1993, la consolidación de instituciones democráticas estables, la independencia judicial, la lucha contra la corrupción y la protección de los derechos fundamentales constituyen requisitos formales para cualquier adhesión.³ No obstante, la experiencia reciente de retrocesos democráticos en países como Hungría y Polonia ha puesto de manifiesto los límites de la condicionalidad *ex ante* y ha generado una preocupación creciente por la capacidad real de la UE para garantizar el

¹ Frank Schimmelfennig y Ulrich Sedelmeier, *The Europeanization of Central and Eastern Europe* (Ithaca: Cornell University Press, 2005).

² Antoaneta Dimitrova, «The Uncertain Future of EU Enlargement», *Journal of European Public Policy* 29, n.º 2 (2022): 190-208.

³ Comisión Europea, *Enhancing the Accession Process – A Credible EU Perspective for the Western Balkans* (Bruselas, 2020).

respeto efectivo de sus valores fundamentales una vez producida la adhesión.⁴

Por otro lado, la ampliación hacia economías de menor renta —como Ucrania, Moldavia o los países de los Balcanes Occidentales— tendría un impacto significativo en el presupuesto comunitario, especialmente en la Política Agraria Común (PAC) y en los fondos de cohesión. Estos instrumentos representan los principales mecanismos redistributivos de la UE y están diseñados para reducir las desigualdades regionales entre Estados miembros. La incorporación de nuevos países con amplios sectores agrícolas y bajos niveles de desarrollo económico implica una presión directa sobre el Marco Financiero Plurianual (MFP), obligando a replantear las prioridades presupuestarias, las contribuciones nacionales y las fuentes de ingresos propios de la Unión.⁵

La literatura sobre ampliación ha tendido a analizar estos dos ejes —condicionalidad democrática y sostenibilidad financiera— de forma relativamente separada. Por un lado, los estudios centrados en la europeización han enfatizado el papel de la condicionalidad como mecanismo de transferencia normativa y transformación institucional.⁶ Por otro, los trabajos sobre capacidad de absorción han subrayado los límites internos de la UE para integrar nuevos miembros sin comprometer la eficacia de sus políticas y su cohesión interna.⁷ Sin embargo, en la práctica, ambos procesos están profundamente interrelacionados ya que la credibilidad de la condicionalidad depende de la capacidad financiera de la UE para cumplir sus promesas de integración, mientras que la sostenibilidad presupuestaria está condicionada por el grado de convergencia institucional de los países candidatos.

Esta interdependencia se ha vuelto especialmente visible en el debate actual sobre la posible adhesión de Ucrania. Desde una perspectiva normativa, la concesión del estatus de país candidato en 2022 respondió tanto a criterios políticos como a consideraciones geopolíticas, reforzando el papel de la UE como actor estratégico en el conflicto con Rusia.⁸ Sin embargo, desde un punto de vista financiero, la integración plena de Ucrania impli-

⁴ Laurent Pech y Kim Lane Scheppele, «Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU.» *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 19 (2017): 3-47; R. Daniel Kelemen, «Europe's Other Democratic Deficit.» *Government and Opposition* 52, n.º 2 (2017): 211-238.

⁵ Robert Ackrill y Adrian Kay, *The Common Agricultural Policy* (Basingstoke: Palgrave, 2011); Comisión Europea, *Multiannual Financial Framework 2021-2027* (Bruselas, 2021).

⁶ Ian Manners, «Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?» *Journal of Common Market Studies* 40, n.º 2 (2002): 235-258.

⁷ Frank Schimmelfennig, «Enlargement and Integration Capacity.» *Journal of European Public Policy* 21, n.º 3 (2014): 397-415.

⁸ Heather Grabbe y Stefan Lehne, «The EU's Enlargement Challenge.» *Carnegie Europe* (2023).

caría costes presupuestarios sin precedentes, dada la magnitud de su sector agrícola, sus necesidades de reconstrucción y su bajo nivel de renta per cápita en comparación con la media europea.⁹ Este caso ilustra de manera paradigmática la tensión entre ambición normativa y restricciones materiales que atraviesa el proyecto de ampliación.

A su vez, estas tensiones no son únicamente técnicas o económicas, sino profundamente políticas. La ampliación implica decisiones redistributivas que afectan directamente a los equilibrios internos entre Estados contribuyentes netos y beneficiarios netos, así como a la legitimidad democrática del proyecto europeo ante sus ciudadanos. En un contexto de creciente euroescepticismo y polarización política, la percepción de que la ampliación puede generar costes excesivos o amenazar la cohesión interna puede erosionar el apoyo social a la integración.¹⁰ Al mismo tiempo, la prolongación indefinida de los procesos de preadhesión puede generar frustración en los países candidatos, debilitando el poder de atracción de la UE y abriendo espacio para un incremento de la influencia de actores como Rusia, China o Turquía.¹¹

A partir de este marco, este artículo plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿hasta qué punto las exigencias de respeto al Estado de derecho y las limitaciones presupuestarias condicionan la capacidad de la Unión Europea para llevar a cabo una ampliación creíble y sostenible? La hipótesis central sostiene que la viabilidad futura de la ampliación depende de la interacción entre ambos ejes en donde una condicionalidad democrática ambiciosa sin respaldo financiero suficiente pierde credibilidad, mientras que una ampliación financieramente viable sin garantías institucionales sólidas amenaza la cohesión y legitimidad internas de la Unión.

Metodológicamente, el artículo adopta un enfoque cualitativo basado en el análisis de literatura académica, documentos oficiales de la UE y estudios comparativos sobre procesos de ampliación. El objetivo no es ofrecer predicciones cuantitativas sobre los costes de la ampliación, sino desarrollar un marco analítico que permita comprender las tensiones estructurales que definen el futuro de la política de integración europea. En este sentido, el artículo contribuye al debate académico al integrar perspectivas institucionales y presupuestarias en un mismo análisis, superando la tradicional fragmentación entre estudios de europeización y estudios de economía política de la UE.

⁹ Arne Niemann y Dimitrios Ioannou, «European Economic Integration in Times of Crisis», *Journal of European Public Policy* 22, n.º 2 (2015): 196-218.

¹⁰ Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe* (Ithaca: Cornell University Press, 1998).

¹¹ Liesbet Hooghe y Gary Marks, «A Postfunctionalist Theory of European Integration», *British Journal of Political Science* 39, n.º 1 (2009): 1-23.

II. Marco teórico y conceptual

El análisis de la ampliación de la Unión Europea requiere un marco teórico que permita integrar dimensiones institucionales, normativas y materiales del proceso de integración. Lejos de constituir un fenómeno meramente técnico, la ampliación se inscribe en los grandes debates de la teoría de la integración europea sobre los motores del cambio institucional, la naturaleza del poder europeo y los límites de la gobernanza supranacional. En este sentido, la literatura ha ofrecido tres grandes aproximaciones para explicar la ampliación: el neofuncionalismo, el intergubernamentalismo liberal y los enfoques de europeización y poder normativo.

Desde la perspectiva neofuncionalista, la ampliación puede entenderse como una consecuencia indirecta de los procesos de integración funcional y de los efectos de *spillover*. En su formulación clásica, Haas sostenía que la integración en sectores económicos específicos genera presiones para una integración ulterior, extendiendo progresivamente las competencias de las instituciones supranacionales.¹² Aunque esta teoría fue concebida principalmente para explicar la profundización de la integración, algunos autores han argumentado que la ampliación puede interpretarse como una extensión territorial de estos mismos mecanismos, impulsada por la necesidad de estabilizar el entorno externo de la Unión.¹³ Sin embargo, el neofuncionalismo presenta limitaciones importantes para explicar la dimensión política de la ampliación, especialmente en contextos donde las decisiones de adhesión responden a cálculos estratégicos más que a dinámicas funcionales.

El intergubernamentalismo liberal, desarrollado por Moravcsik, ofrece una explicación alternativa basada en las preferencias de los Estados miembros y en los procesos de negociación entre gobiernos nacionales.¹⁴ Desde este enfoque, la ampliación es el resultado de decisiones soberanas tomadas por los Estados en función de intereses económicos, geopolíticos y domésticos. La UE no actúa como un actor autónomo, sino como un foro institucional que canaliza acuerdos intergubernamentales. En este marco, la ampliación hacia Europa Central y Oriental se interpreta como una estrategia racional de los Estados miembros para consolidar mercados, garantizar estabilidad regional y reforzar su seguridad estratégica.¹⁵

¹² Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe* (Stanford: Stanford University Press, 1958).

¹³ Philippe Schmitter, «Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration», *International Organization* 23, n.º 1 (1969): 161-166.

¹⁴ Moravcsik, *The Choice*, 10

¹⁵ Frank Schimmelfennig, *The EU, NATO and the Integration of Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003).

No obstante, tanto el neofuncionalismo como el intergubernamentalismo resultan insuficientes para capturar la dimensión transformadora de la ampliación, especialmente en lo que respecta a la transferencia de normas, valores e instituciones. Es en este punto donde los enfoques de europeización y poder normativo adquieren centralidad analítica. La europeización se refiere al proceso mediante el cual las reglas, prácticas y discursos de la UE se incorporan a los sistemas políticos nacionales, transformando estructuras institucionales, marcos regulatorios y patrones de comportamiento.¹⁶ En el contexto de la ampliación, la europeización opera fundamentalmente a través de la condicionalidad, es decir, mediante la imposición de requisitos formales a los países candidatos como condición para la adhesión.

Schimmelfennig y Sedelmeier han conceptualizado este proceso como un mecanismo de «transferencia institucional dirigida», en el que la UE ejerce influencia externa mediante incentivos positivos.¹⁷ La lógica subyacente es instrumental y en ella los países candidatos adoptan reformas costosas porque anticipan beneficios superiores en forma de acceso al mercado interior, fondos estructurales y participación en la toma de decisiones europeas. La efectividad de este mecanismo depende de tres factores: la claridad de las condiciones impuestas, la capacidad administrativa del país candidato para cumplirlas y, sobre todo, la credibilidad de la recompensa ofrecida por la UE.¹⁸

Este enfoque se complementa con la noción de poder normativo desarrollada por Manners, quien sostiene que la UE se distingue de otros actores internacionales por su capacidad para definir lo que se considera «normal» en las relaciones internacionales.¹⁹ Más que ejercer poder coercitivo o material, la UE proyecta normas como la democracia, los derechos humanos, el multilateralismo y el Estado de derecho, configurando identidades y expectativas en su entorno externo. Desde esta perspectiva, la ampliación no es solo una política exterior, sino una forma específica de acción normativa que busca transformar políticamente a los países candidatos.

Sin embargo, la literatura ha señalado importantes límites a esta concepción idealizada del poder normativo europeo. En primer lugar, la proyección de normas depende de la coherencia interna de la UE y de su capacidad para cumplir sus propios estándares. Los retrocesos democráticos

¹⁶ Claudio M. Radaelli, «Europeanisation: Solution or Problem?» *European Integration Online Papers* 8, n.º 16 (2004).

¹⁷ Schimmelfennig y Sedelmeier, *The Europeanization*, 1

¹⁸ Frank Schimmelfennig, «EU Political Accession Conditionality after the 2004 Enlargement,» *Journal of European Public Policy* 15, n.º 6 (2008): 918-937.

¹⁹ Ian Manners, «Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?» *Journal of Common Market Studies* 40, n.º 2 (2002): 235-258.

en Estados miembros como Hungría y Polonia han erosionado la autoridad normativa de la Unión y han puesto en cuestión su credibilidad como garante del Estado de derecho.²⁰ En segundo lugar, la efectividad de la condicionalidad se reduce cuando los incentivos son percibidos como lejanos, inciertos o políticamente inalcanzables, generando lo que algunos autores han denominado «fatiga de la ampliación».²¹

El concepto de condicionalidad ocupa, por tanto, un lugar central en el marco teórico de este artículo. En términos generales, la condicionalidad se refiere a la práctica de vincular recompensas materiales o simbólicas al cumplimiento de determinadas normas o políticas. En el contexto europeo, la condicionalidad democrática implica la exigencia de reformas institucionales en materia de pluralismo político, independencia judicial, lucha contra la corrupción y protección de derechos fundamentales.²² Estos requisitos se formalizan en los Criterios de Copenhague y se operacionalizan a través de informes de progreso, capítulos de negociación y mecanismos de supervisión continua.

La literatura distingue entre condicionalidad *ex ante* y condicionalidad *ex post*. La primera opera antes de la adhesión y se basa en la promesa de membresía como incentivo principal. La segunda se aplica una vez producida la adhesión y se articula mediante mecanismos sancionadores como el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea o, más recientemente, el régimen de condicionalidad del Estado de derecho vinculado a los fondos europeos.²³ Esta distinción es fundamental para comprender los dilemas actuales de la ampliación donde mientras la condicionalidad *ex ante* ha demostrado ser relativamente eficaz en contextos de alta credibilidad, la condicionalidad *ex post* ha mostrado importantes limitaciones prácticas y políticas.

Junto a la condicionalidad, el concepto de capacidad de absorción constituye el segundo pilar teórico del análisis. Introducido formalmente en el debate europeo a partir del Consejo Europeo de Copenhague de 1993, este concepto hace referencia a la aptitud de la UE para integrar nuevos miembros sin comprometer el funcionamiento de sus instituciones, la eficacia de sus políticas y la cohesión interna.²⁴ Schimmelfennig define la capacidad de absorción como una combinación de tres dimensiones: capacidad institucional, capacidad política y capacidad financiera.²⁵

²⁰ Laurent Pech y Kim Lane Scheppele, «Illiberalism Within,» *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 19 (2017): 3-47.

²¹ Dimitrova, «The Uncertain Future, 2

²² Comisión Europea, *Enhancing the Accession Process – A Credible EU Perspective for the Western Balkans* (Bruselas, 2020).

²³ Carlos Closa y Dmitry Kochenov, eds., *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union* (Cambridge: Cambridge University Press, 2016).

²⁴ Consejo Europeo, *Conclusions of the Copenhagen European Council* (1993).

²⁵ Schimmelfennig, «Enlargement, 7

La capacidad institucional se refiere al impacto de la ampliaci3n sobre los procesos de toma de decisiones y sobre el equilibrio entre instituciones supranacionales e intergubernamentales. La incorporaci3n de nuevos Estados aumenta la heterogeneidad de intereses y complica la coordinaci3n pol3tica, especialmente en 3mbitos sensibles como la pol3tica exterior, la fiscalidad o la gobernanza econ3mica. La capacidad pol3tica, por su parte, alude al grado de apoyo social y legitimidad democr3tica del proceso de ampliaci3n dentro de los Estados miembros. Finalmente, la capacidad financiera se refiere a la posibilidad de extender las pol3ticas redistributivas de la UE sin generar disequilibrios presupuestarios insostenibles.

En la pr3ctica, la capacidad de absorci3n funciona como una condici3n interna de la condicionalidad externa. Es decir, la credibilidad de la promesa de adhesi3n depende de la percepci3n de que la UE est3 dispuesta y es capaz de asumir los costes pol3ticos, institucionales y financieros de integrar nuevos miembros. Cuando esta percepci3n se debilita, la condicionalidad pierde eficacia y la ampliaci3n se convierte en un proceso indefinido de preadhesi3n sin horizonte claro.²⁶

Este marco te3rico permite conceptualizar la ampliaci3n como una cuesti3n de gobernanza multinivel en el que interactúan din3micas externas de transformaci3n institucional y restricciones internas de sostenibilidad pol3tica y financiera. La ampliaci3n no es simplemente una cuesti3n de cumplimiento t3cnico de criterios, sino un proceso pol3tico estructurado por relaciones de poder, incentivos estrat3gicos y l3mites materiales. Desde esta perspectiva, la interacci3n entre condicionalidad democr3tica y capacidad de absorci3n constituye el n3cleo explicativo del an3lisis, y proporciona la base conceptual para examinar los desaf3os contempor3neos de la ampliaci3n de la Uni3n Europea.

III. Dimensi3n institucional: el Estado de derecho como condici3n de ampliaci3n

El Estado de derecho se ha consolidado progresivamente como el eje normativo central del proceso de ampliaci3n de la Uni3n Europea. Aunque desde sus or3genes la integraci3n europea incorpor3 referencias impl3citas a la democracia y a los derechos fundamentales, no fue hasta la d3cada de 1990 cuando estas exigencias adquirieron un car3cter expl3cito y jur3dicamente vinculante. La ampliaci3n hacia Europa Central y Oriental tras el fin de la Gue-

²⁶ Heather Grabbe, «The EU's Transformative Power,» *Palgrave Studies in European Union Politics* (2014).

rra Fría marcó un punto de inflexión en este sentido, al convertir la transformación institucional de los países candidatos en un objetivo estructural de la política de ampliación. Desde entonces, el respeto al Estado de derecho no solo constituye un requisito formal de adhesión, sino el criterio sustantivo que articula la lógica de condicionalidad democrática de la Unión.

Los Criterios de Copenhague de 1993 establecieron por primera vez que todo Estado candidato debía contar con «instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías».²⁷ Esta formulación, deliberadamente amplia, reflejaba tanto la ambición normativa de la Unión como la dificultad de operacionalizar conceptos jurídicos complejos en contextos políticos diversos. En la práctica, el Estado de derecho se tradujo en un conjunto de exigencias relacionadas con la independencia judicial, la separación de poderes, la lucha contra la corrupción, la protección de los derechos fundamentales y la existencia de una administración pública profesional y neutral.²⁸

La literatura sobre ampliación ha destacado que la centralidad del Estado de derecho responde a una doble lógica. Por un lado, se trata de un requisito funcional para el correcto funcionamiento del mercado interior y del sistema jurídico europeo. La aplicación uniforme del *acquis communautaire* presupone la existencia de tribunales independientes, autoridades administrativas eficaces y mecanismos de control legal efectivos. Sin estas garantías institucionales, la integración económica se vuelve jurídicamente inestable y políticamente vulnerable.²⁹ Por otro lado, el Estado de derecho cumple una función identitaria, al definir los valores fundamentales que delimitan la pertenencia a la comunidad política europea. En este sentido, la ampliación no es solo un proceso de incorporación territorial, sino un proceso de construcción normativa de la propia Unión.³⁰

Desde el punto de vista teórico, la condicionalidad democrática se basa en un modelo de influencia externa que combina incentivos materiales con presión normativa. Schimmelfennig y Sedelmeier han conceptualizado este mecanismo como una forma de «gobernanza por condicionalidad», en la que la UE actúa como agente regulador externo que induce reformas internas mediante recompensas graduales.³¹ El supuesto central de este enfoque

²⁷ Consejo Europeo, *Conclusions of the Copenhagen European Council* (1993).

²⁸ Comisión Europea, *Enlargement Strategy and Main Challenges 2006-2007* (Bruselas, 2006).

²⁹ R. Daniel Kelemen, *Eurolegalism* (Cambridge: Harvard University Press, 2011).

³⁰ Joseph H. H. Weiler, «The Transformation of Europe,» *Yale Law Journal* 100, n.º 8 (1991): 2403-2483.

³¹ Schimmelfennig y Sedelmeier, *The Europeanization* (Ithaca: Cornell University Press, 2005), 1

es que los costes de adaptación institucional son compensados por los beneficios esperados de la adhesión, siempre que la promesa de membresía sea creíble. La efectividad de la condicionalidad depende, por tanto, de la asimetría de poder entre la UE y los países candidatos, así como de la coherencia y consistencia de los criterios aplicados.

Durante las ampliaciones de 2004 y 2007, este modelo mostró una capacidad significativa de transformación institucional. Países como Polonia, Hungría o Rumanía adoptaron profundas reformas constitucionales, judiciales y administrativas para cumplir con los estándares europeos.³² Numerosos estudios empíricos han documentado el impacto positivo de la condicionalidad en ámbitos como la independencia judicial, la profesionalización de la administración pública o la protección de minorías.³³ Sin embargo, estos mismos estudios han señalado que gran parte de estas reformas se apoyaban en equilibrios políticos frágiles y en consensos normativos incompletos, lo que planteaba interrogantes sobre su sostenibilidad a largo plazo.

Estos interrogantes se materializaron de forma especialmente visible en la década posterior a la adhesión. Los retrocesos democráticos en Hungría y Polonia, caracterizados por reformas que socavaban la independencia judicial, restringen la libertad de prensa y debilitan los mecanismos de control constitucional, han puesto en evidencia las limitaciones estructurales de la condicionalidad *ex ante*.³⁴ La UE descubrió que, una vez concedida la membresía, sus instrumentos para garantizar el cumplimiento de los valores fundamentales eran jurídicamente débiles y políticamente difíciles de aplicar. El artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, concebido como mecanismo sancionador último, ha demostrado ser prácticamente inoperante debido a los elevados umbrales de decisión y a las dinámicas de bloqueo mutuo entre Estados.³⁵

Esta situación ha generado un intenso debate académico sobre el llamado «déficit de Estado de derecho» dentro de la propia Unión. Kelemen ha argumentado que la UE padece una forma estructural de vulnerabilidad democrática, derivada de su incapacidad para controlar eficazmente a sus propios Esta-

³² Schimmelfennig, *The EU, NATO* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), 15.

³³ Antoaneta Dimitrova, «The New Member States of the EU in the Aftermath of Enlargement», *Journal of European Public Policy* 17, n.º 1 (2010): 137–148.

³⁴ Laurent Pech y Kim Lane Scheppele, «Illiberalism Within», *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 19 (2017): 3–47.

³⁵ Carlos Closa, Dmitry Kochenov y J. H. H. Weiler, «Reinforcing Rule of Law Oversight», *RSCAS Working Paper* 2014/25; Clara Portela y Ruth Ferrero, «Internal Sanctions for Rule of Law Breaches under Article 7 TEU: Why Is the EU Dragging Its Feet?», in «Democratic Farigue: An East European Epidemy» Carlos García Rivero (ed.), Central European University Press, pp.172–190.

dos miembros.³⁶ A diferencia de los sistemas federales clásicos, la UE carece de un poder coercitivo central que permita imponer el respeto a principios constitucionales básicos. Esta debilidad institucional se traduce en una paradoja normativa: la Unión exige elevados estándares democráticos a los países candidatos, pero muestra serias dificultades para hacerlos cumplir internamente.

La respuesta de la UE a esta crisis ha consistido en una progresiva densificación de los mecanismos de supervisión del Estado de derecho. Desde 2014, la Comisión Europea publica informes anuales sobre el Estado de derecho en todos los Estados miembros, evaluando de forma sistemática la independencia judicial, el pluralismo mediático, la lucha contra la corrupción y los equilibrios institucionales.³⁷ Asimismo, en 2020 se aprobó un nuevo régimen de condicionalidad que vincula el acceso a los fondos europeos al respeto de los principios del Estado de derecho, permitiendo suspender transferencias presupuestarias en caso de violaciones graves.³⁸

Estos desarrollos tienen implicaciones directas para la política de ampliación. En primer lugar, refuerzan la centralidad del Estado de derecho como criterio estructural de pertenencia a la Unión, tanto en su dimensión externa como interna. En segundo lugar, reflejan una creciente preocupación por la sostenibilidad institucional de la ampliación, es decir, por la capacidad de garantizar que las reformas adoptadas por los países candidatos sean duraderas y no meramente instrumentales. En este contexto, la Comisión Europea ha introducido un nuevo enfoque metodológico en las negociaciones de adhesión, priorizando los capítulos relativos al Estado de derecho (capítulos 23 y 24) y manteniéndolos abiertos durante todo el proceso.³⁹

Este cambio metodológico responde a una lógica de aprendizaje institucional basada en las experiencias pasadas. A diferencia de las ampliaciones anteriores, en las que los capítulos políticos se negociaban en fases relativamente tardías, el nuevo enfoque sitúa las reformas judiciales y administrativas en el centro del proceso desde el inicio. La idea subyacente es que el Estado de derecho constituye una condición previa para la correcta aplicación del resto del *acquis*, y no simplemente un ámbito sectorial más. Desde un punto de vista analítico, esto implica una redefinición del orden causal entre integración económica e integración institucional.

No obstante, esta intensificación de la condicionalidad también plantea dilemas normativos y políticos. Por un lado, existe el riesgo de convertir la ampliación en un proceso excesivamente tecnocrático, centrado en indi-

³⁶ R. Daniel Kelemen, «Europe's Other Democratic Deficit,» *Government and Opposition* 52, n.º 2 (2017): 211-238.

³⁷ Comisión Europea, *Rule of Law Report 2022* (Bruselas, 2022).

³⁸ Dimitry Kochenov, *Rule of Law in the European Union* (Oxford: Hart, 2022).

³⁹ Comisión Europea, *Enhancing the Accession Process* (Bruselas, 2020).

cadores formales y evaluaciones administrativas que pueden ocultar dinámicas políticas más profundas. Por otro lado, la creciente exigencia de reformas institucionales complejas en contextos de fragilidad estatal puede generar efectos contraproducentes, como la deslegitimación de las élites reformistas o el fortalecimiento de discursos euroescépticos.⁴⁰

En el caso de los Balcanes Occidentales, estas tensiones son especialmente evidentes. A pesar de décadas de reformas impulsadas por la UE, la región sigue presentando déficits estructurales en materia de independencia judicial, corrupción sistémica y captura del Estado por élites políticas.⁴¹ La percepción de que la adhesión se aleja indefinidamente ha reducido la capacidad transformadora de la condicionalidad y ha erosionado la credibilidad de la promesa europea. En este contexto, algunos autores han señalado que la política de ampliación corre el riesgo de convertirse en una forma de «gobernanza sin membresía», en la que la UE ejerce influencia normativa sin ofrecer una perspectiva realista de integración.⁴²

El caso de Ucrania introduce, además, una dimensión geopolítica inédita. A diferencia de los procesos anteriores, la candidatura ucraniana se produce en un contexto de guerra y de confrontación estratégica con Rusia, lo que otorga al proceso de ampliación un carácter explícitamente securitario. Desde esta perspectiva, el Estado de derecho no solo funciona como criterio normativo, sino como instrumento de alineamiento político y de consolidación del espacio geopolítico europeo.⁴³ Sin embargo, las profundas debilidades institucionales de Ucrania, especialmente en materia de corrupción y capacidad administrativa, plantean interrogantes sobre la viabilidad de una transformación institucional rápida y sostenible.

En términos teóricos, estos desarrollos refuerzan la idea de que la ampliación debe analizarse como un proceso de construcción institucional contingente, condicionado tanto por dinámicas internas de la UE como por contextos políticos externos. El Estado de derecho no es un requisito técnico neutral, sino un campo de disputa política en el que se entrecruzan intereses estratégicos, valores normativos y limitaciones estructurales. La condicionalidad democrática, lejos de ser un mecanismo automático de convergencia, opera dentro de un espacio de negociación asimétrica en el que la UE debe equilibrar coherencia normativa, credibilidad política y sostenibilidad institucional.

⁴⁰ Heather Grabbe, «The EU's Transformative Power», 26

⁴¹ Florian Bieber, «Patterns of Competitive Authoritarianism in the Western Balkans», *East European Politics* 34, n.º 3 (2018): 337-354.

⁴² Tanja Börzel y Thomas Risse, «From the Europeanisation of Member States to the Europeanisation of Candidate Countries», *Journal of Common Market Studies* 45, n.º 1 (2007): 1-26.

⁴³ Richard Youngs, *Europe's Eastern Crisis* (Cambridge: Cambridge University Press, 2017).

En este sentido, la dimensión institucional de la ampliación revela una tensión constitutiva entre integración y fragmentación. Por un lado, la UE busca expandir su orden jurídico y normativo, incorporando nuevos Estados al espacio del Estado de derecho europeo. Por otro, la creciente heterogeneidad institucional y los retrocesos democráticos internos ponen en cuestión la capacidad de la Unión para mantener estándares comunes. La ampliación ya no puede concebirse como un proceso lineal de difusión normativa, sino como un campo dinámico de gobernanza multinivel en el que el Estado de derecho se convierte simultáneamente en condición de acceso, objeto de disputa y límite estructural de la integración europea.

IV. Dimensión financiera: sostenibilidad y retos presupuestarios de la ampliación

La dimensión financiera constituye uno de los principales condicionantes estructurales de la política de ampliación de la Unión Europea. Aunque el discurso oficial ha tendido a enfatizar los beneficios económicos de la integración —en términos de expansión del mercado interior, aumento de la estabilidad macroeconómica y consolidación de cadenas de valor—, la ampliación implica inevitablemente costes presupuestarios significativos que afectan al equilibrio interno del sistema de financiación europea. En este sentido, la sostenibilidad financiera de la ampliación no puede entenderse como un problema meramente contable, sino como una cuestión política que remite a la redistribución de recursos, a la legitimidad del proyecto europeo y a los límites materiales de la solidaridad supranacional.

Desde su creación, el presupuesto de la Unión ha cumplido una función fundamentalmente redistributiva. A diferencia de los presupuestos estatales, el presupuesto europeo no financia políticas de bienestar en sentido clásico, ni dispone de capacidad fiscal autónoma suficiente, sino que se orienta principalmente a la corrección de desigualdades territoriales mediante la Política Agraria Común (PAC) y la política de cohesión.⁴⁴ Estas dos rúbricas han concentrado históricamente alrededor del 70% del gasto total, reflejando una lógica de integración basada en la compensación económica entre regiones más y menos desarrolladas. En este contexto, la ampliación hacia países con niveles de renta significativamente inferiores a la media europea plantea un desafío directo a la arquitectura redistributiva existente.

⁴⁴ Robert Ackrill y Adrian Kay, *The Common Agricultural Policy* (Basingstoke: Palgrave, 2011).

Las ampliaciones de 2004 y 2007 ya pusieron de manifiesto estas tensiones (véase tabla 1). La incorporación de doce nuevos Estados, en su mayoría economías de transición con amplios sectores agrícolas y niveles de PIB per cápita reducidos, incrementó de forma sustancial la presión sobre la PAC y los fondos estructurales.⁴⁵ Aunque estas ampliaciones fueron acompañadas de reformas presupuestarias graduales y de mecanismos transitorios, el resultado fue una redistribución significativa de recursos desde los antiguos beneficiarios netos hacia los nuevos Estados miembros. Este proceso generó resistencias políticas importantes, especialmente en países contribuyentes netos como Alemania, Países Bajos o Suecia, donde se consolidó un discurso crítico sobre los costes de la solidaridad europea.⁴⁶

Tabla 1
Impacto presupuestario de la ampliación de 2004 y 2007 en la UE

Indicador	Antes de la ampliación (UE-15)	Tras la ampliación (UE-25)
Países incorporados	—	10 en 2004; +2 en 2007
Necesidad estimada de fondos estructurales adicionales para ACC-9*	—	150.2 mm €
% del PIB de la UE destinado a Cohesión tras ampliación	—	≈ 0.45%
Techo del presupuesto UE aprobado 2007-2013 (% RNB)	1.045%	1.045% (UE ampliada)
Presupuesto total UE 2007-2013 (compromisos)	—	≈ 862 000 mm €
Presupuesto PAC 2007-2013	—	≈ 370 854 mm €
Presupuesto Cohesión 2007-2013	—	≈ 308 119 mm €

* ACC-9 hace referencia a los nueve países del Este que se integraron en 2004/2007.

Fuente: Elaboración Propia con fuentes del Parlamento Europeo⁴⁷, SUERF Policy Note⁴⁸

⁴⁵ Helen Wallace, Mark A. Pollack y Alasdair Young, *Policy-Making in the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2010).

⁴⁶ Brigid Laffan y Janis A. Emmanouilidis, «Economic Governance in the EU,» *Journal of European Integration* 35, n.º 6 (2013): 593-609.

⁴⁷ Parlamento Europeo, REPORT on the consequences of future enlargements on the effectiveness of cohesion policy [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-6-2007-0087_EN.html?utm_source=chatgpt.com]

⁴⁸ Cinzia Alcidi and Eulalia Rubio «What will the budgetary costs of the EU's next enlargement be? Weighing global uncertainty, rules, politics, and lessons from the

Desde el punto de vista teórico, este fenómeno puede interpretarse a través del prisma del intergubernamentalismo fiscal. Según esta perspectiva, las decisiones presupuestarias europeas reflejan equilibrios de poder entre Estados con intereses redistributivos divergentes.⁴⁹ Los Estados contribuyentes netos tienden a favorecer un presupuesto limitado y orientado a políticas con retornos directos, mientras que los Estados receptores netos defienden una mayor capacidad redistributiva y un refuerzo de los mecanismos de cohesión. La ampliación intensifica esta tensión estructural, al aumentar el número de beneficiarios potenciales sin modificar sustancialmente la base de recursos propios de la Unión.

El problema se agrava en el contexto de las ampliaciones previstas hacia Ucrania, Moldavia y los Balcanes Occidentales. En particular, Ucrania representa un desafío presupuestario sin precedentes. Con una población de más de cuarenta millones de habitantes, un amplio sector agrícola y un nivel de renta muy inferior a la media europea, su eventual adhesión tendría un impacto directo sobre las dos principales partidas del presupuesto. Diversos estudios han estimado que, de integrarse plenamente en la PAC y en la política de cohesión, Ucrania podría convertirse en el principal receptor neto de fondos europeos, superando incluso a países como Polonia o Rumanía.⁵⁰ (véase tabla 2)

Tabla 2
Asignaciones actuales (estimadas) de fondos de *cohesión* y PAC — comparativa entre Polonia, Rumanía y estimación hipotética para Ucrania

Estado	Asignación Cohesión 2021-2027 (EUR millones)	Comentario Cohesión	Asignación estimada PAC anual (indicativa)*
Polonia	10 750	Cohesion Fund oficial 2021-27 (<i>Europarl.</i>)	~ alto (8-10% del total PAC)

past» SUERF Policy Brief No 1145, April 2025 [https://www.suerf.org/publications/suerf-policy-notes-and-briefs/what-will-the-budgetary-costs-of-the-eus-next-enlargement-be-weighing-global-uncertainty-rules-politics-and-lessons-from-the-past/?utm_source=chatgpt.com]

⁴⁹ Moravcsik, *The Choice*, 10

⁵⁰ Zsolt Darvas *et al.*, «Ukraine’s Accession to the EU: Budgetary Implications,» *Bruegel Policy Brief* 2023/12.

Estado	Asignación Cohesión 2021-2027 (EUR millones)	Comentario Cohesión	Asignación estimada PAC anual (indicativa)*
Rumanía	4 094	Cohesion Fund oficial 2021-27 (<i>Europarl.</i>)	~ intermedio
Ucrania (Hipotético)	~ 32 000 – ~ 42 000 (estimado**)	Figura en estimaciones de impacto de adhesión en Cohesión	~ 85 000 (estimado total PAC)
TOTAL comparado (Ucrania)	≈ 3-8× Rumanía / 3-4× Polonia	Demanda potencial de cohesión	> Polonia + Rumanía combinados

* **PAC:** dado que no hay datos oficiales por país para el periodo 2021-2027 en las bases públicas de la Comisión, esta columna se basa en estimaciones comparadas de beneficiarios de la PAC según distribución por sectores/agricultura (*Francia, España, Polonia e Italia suelen ser grandes receptores*), y en estimaciones de impacto si Ucrania ingresase en la UE.

** **Cohesión estimada Ucrania:** toma como referencia estimaciones sectoriales de impacto presupuestario de adhesión (cifras alrededor de €32 bn en cohesión para Ucrania bajo reglas actuales del marco financiero 2021-27), que implicarían una asignación muy alta en comparación con otros Estados miembros. (Ver tabla anterior de impacto presupuestario de Ucrania)

Fuentes: Elaboración propia a través de fuente del Parlamento Europeo y Brueghel Institute.

Esta perspectiva obliga a replantear el Marco Financiero Plurianual (MFP), el instrumento que fija los techos de gasto de la Unión en ciclos de siete años. El MFP actual ya se encuentra sometido a fuertes presiones derivadas de nuevas prioridades políticas, como la transición ecológica, la digitalización, la política migratoria y la defensa europea.⁵¹ En este contexto, la ampliación introduce un nuevo eje de competencia presupuestaria, al requerir recursos adicionales para financiar la convergencia económica de los nuevos miembros sin desatender las políticas existentes.

Desde una perspectiva institucional, el principal problema radica en la rigidez estructural del sistema de financiación europeo. El presupuesto de la UE sigue dependiendo en gran medida de las contribuciones nacionales basadas en la renta nacional bruta, lo que limita su capacidad de expansión autónoma. A pesar de los avances recientes en materia de recursos propios —como la introducción de ingresos vinculados al comercio de emisiones o

⁵¹ European Commission, *The EU Budget: Driving Europe's Recovery* (Brussels, 2021).

al impuesto sobre plásticos—, la UE carece todavía de una base fiscal sólida que permita absorber los costes de una ampliación masiva sin generar conflictos distributivos intensos.⁵²

Esta debilidad fiscal estructural se traduce en un dilema político central donde o bien se incrementa significativamente el volumen del presupuesto europeo, lo que implicaría mayores contribuciones nacionales y, por tanto, mayores resistencias domésticas, o bien se redistribuyen los recursos existentes, lo que generaría pérdidas para algunos Estados y regiones actualmente beneficiarias. En ambos casos, la ampliación se convierte en un problema de legitimidad política, al afectar directamente a las percepciones ciudadanas sobre los costes y beneficios de la integración europea.

La literatura sobre legitimidad fiscal europea ha subrayado que la aceptación social del presupuesto comunitario depende en gran medida de la percepción de equidad distributiva.⁵³ Cuando los ciudadanos de los Estados contribuyentes perciben que la solidaridad europea implica transferencias excesivas sin retornos claros, aumenta el apoyo a discursos euroescépticos y a demandas de renacionalización de políticas. Este fenómeno ha sido especialmente visible en el contexto de la crisis del euro y de los debates sobre los rescates financieros, pero también se proyecta sobre la política de ampliación.

En este sentido, la sostenibilidad financiera de la ampliación no puede analizarse aisladamente de la arquitectura general de la gobernanza económica europea. La creación del instrumento Next Generation EU tras la pandemia de COVID-19 introdujo, por primera vez, un mecanismo de endeudamiento común a gran escala, financiado mediante deuda emitida por la Comisión Europea.⁵⁴ Este precedente ha abierto un debate fundamental sobre la posibilidad de avanzar hacia una unión fiscal más profunda, capaz de financiar bienes públicos europeos mediante recursos propios estables. Algunos autores han sugerido que la ampliación podría funcionar como catalizador de este proceso, al hacer evidente la insuficiencia del modelo presupuestario actual.⁵⁵

Sin embargo, este escenario enfrenta importantes obstáculos políticos. La mutualización de deuda y el refuerzo de la capacidad fiscal europea ge-

⁵² Iain Begg, «EU Budget Reform,» *Journal of European Public Policy* 25, n.º 3 (2018): 421-440.

⁵³ Liesbet Hooghe y Gary Marks, *Community, Scale and Regional Governance* (Oxford: Oxford University Press, 2016).

⁵⁴ Signe Krogstrup y Paola Subacchi, «A European Fiscal Union?» *Peterson Institute Policy Brief* 2020.

⁵⁵ Federico Fabbrini, *Economic Governance in Europe* (Oxford: Oxford University Press, 2016).

neran fuertes resistencias en Estados tradicionalmente reacios a la integración fiscal, como Alemania, Países Bajos o Dinamarca. Desde esta perspectiva, la ampliación no actúa como motor de profundización, sino como factor de bloqueo, al intensificar los conflictos distributivos y reforzar las preferencias por un modelo intergubernamental de baja solidaridad.⁵⁶

Además, la dimensión financiera de la ampliación interactúa de forma directa con la condicionalidad democrática analizada en el apartado anterior. La vinculación de fondos europeos al respeto del Estado de derecho introduce un nuevo elemento de tensión entre solidaridad y control. Por un lado, la condicionalidad presupuestaria refuerza la coherencia normativa de la UE, al evitar que recursos comunes financien regímenes que vulneran principios fundamentales. Por otro, esta misma condicionalidad puede percibirse como una forma de disciplinamiento político que debilita la legitimidad redistributiva de la integración.⁵⁷

En el caso de los países candidatos, esta tensión adquiere una dimensión particularmente delicada. La promesa de acceso a fondos estructurales constituye uno de los principales incentivos para la adopción de reformas institucionales costosas. Si esta promesa se percibe como incierta o condicionada a criterios políticos cambiantes, la capacidad transformadora de la ampliación se reduce significativamente. Al mismo tiempo, la necesidad de garantizar un uso eficiente y transparente de los recursos europeos refuerza la exigencia de controles estrictos, generando un círculo de condicionalidad cada vez más denso y complejo.⁵⁸

Desde una perspectiva normativa, la cuestión central es si la UE está dispuesta a asumir los costes financieros de su propia ambición geopolítica. La ampliación hacia el Este responde no solo a objetivos económicos, sino también a consideraciones estratégicas relacionadas con la estabilidad regional, la seguridad europea y la proyección internacional de la Unión. En este sentido, la sostenibilidad financiera no puede evaluarse únicamente en términos de balances presupuestarios, sino en relación con los beneficios colectivos de largo plazo asociados a la expansión del espacio político europeo.⁵⁹

No obstante, esta argumentación estratégica choca con la realidad de las instituciones fiscales existentes. La ausencia de una verdadera capacidad presupuestaria central limita la posibilidad de internalizar estos beneficios colectivos y de distribuir sus costes de forma equitativa. Mientras la UE

⁵⁶ Vivien Schmidt, *Europe's Crisis of Legitimacy* (Oxford: Oxford University Press, 2020).

⁵⁷ Dmitry Kochenov, *Rule of Law in the European Union* (Oxford: Hart, 2022).

⁵⁸ Heather Grabbe, «The EU's Conditionality in the Western Balkans,» *Journal of European Public Policy* 25, n.º 5 (2018): 715-731.

⁵⁹ Richard Youngs, *Europe's*, 43

siga funcionando con un presupuesto equivalente a apenas el 1% de su PIB agregado, la ampliación seguirá percibiéndose como un juego de suma cero entre Estados miembros.⁶⁰ En este marco, la sostenibilidad financiera de la ampliación se convierte en un problema estructural de gobernanza, más que en una cuestión técnica de diseño presupuestario.

En definitiva, la dimensión financiera de la ampliación revela los límites materiales de la integración europea. La UE se enfrenta a una contradicción fundamental entre la expansión de sus ambiciones políticas y la persistencia de un modelo fiscal débil, fragmentado y dependiente de la voluntad intergubernamental. La ampliación pone de manifiesto esta contradicción de forma especialmente aguda, al exigir una solidaridad presupuestaria que las estructuras actuales difícilmente pueden sostener sin una reforma profunda del sistema de recursos propios. En ausencia de dicha reforma, la política de ampliación corre el riesgo de convertirse en una promesa normativa sin respaldo financiero suficiente, erosionando tanto su credibilidad externa como su legitimidad interna.

V. Interacción entre los dos ejes: condicionalidad democrática y sostenibilidad financiera

1. *Trade-off entre rigor normativo y rapidez geopolítica: la tensión estructural de la ampliación en la actualidad*

La interacción entre la dimensión institucional y la dimensión financiera de la ampliación de la Unión Europea cristaliza en una tensión estructural que puede formularse como un trade-off entre rigor normativo y rapidez geopolítica. Esta tensión no es completamente nueva en la historia de la integración europea, pero adquiere una intensidad inédita en el contexto actual, marcado por la guerra en Ucrania, la creciente rivalidad entre potencias y la progresiva securitización de la política de ampliación. En este marco, la ampliación deja de ser un proceso predominantemente tecnocrático, guiado por criterios jurídicos y económicos, para convertirse en una herramienta estratégica de política exterior, sometida a presiones temporales y geopolíticas que entran en conflicto directo con la lógica de la condicionalidad democrática.

Desde sus orígenes, la política de ampliación se ha basado en un principio fundamental: el acceso a la membresía plena está condicionado al cumplimiento de un conjunto de normas y valores codificados, desde los crite-

⁶⁰ Iain Begg y Friedrich Heinemann, «New Budget, Old Problems,» *Intereconomics* 54, n.º 3 (2019): 132-138.

rios de Copenhague hasta el acervo comunitario. Este modelo ha permitido a la UE proyectar su poder normativo sobre el entorno europeo y consolidar una identidad política basada en el Estado de derecho, la democracia liberal y la economía de mercado.⁶¹ La ampliación ha sido, en este sentido, uno de los instrumentos más eficaces de europeización externa, capaz de transformar de manera profunda las instituciones políticas, jurídicas y económicas de los países candidatos.

Sin embargo, este modelo normativo se basaba en una serie de supuestos estructurales que hoy están en cuestión. En primer lugar, se asumía un entorno geopolítico relativamente estable, caracterizado por la hegemonía del orden liberal occidental y por la ausencia de conflictos militares de alta intensidad en el espacio europeo. En segundo lugar, se partía de la premisa de que los países candidatos percibían la adhesión como un horizonte estratégico indiscutido, lo que garantizaba una elevada credibilidad de la condicionalidad. En tercer lugar, se daba por sentado que la propia UE disponía de capacidad política, institucional y financiera suficiente para absorber nuevos miembros sin alterar sustancialmente su funcionamiento interno.

El contexto actual desmiente estos supuestos. La guerra en Ucrania ha reintroducido la lógica de la competencia geopolítica en el corazón del continente europeo, transformando la ampliación en un instrumento de seguridad estratégica. Desde esta perspectiva, la integración de Ucrania, Moldavia o Georgia ya no responde únicamente a criterios de convergencia normativa, sino a la necesidad urgente de estabilizar el flanco oriental de Europa y de limitar la proyección de influencia rusa.⁶² La ampliación se convierte así en una decisión geopolítica de alto riesgo, sometida a presiones temporales incompatibles con los ritmos largos de la transformación institucional.

Esta reconfiguración geopolítica genera una tensión directa con la lógica de la condicionalidad. Mientras que el enfoque normativo exige procesos largos, graduales y reversibles de reforma institucional, la lógica estratégica privilegia la rapidez, la señal política y el anclaje inmediato. El riesgo es evidente ya que cuanto mayor es la presión por acelerar la ampliación, menor es la capacidad real de la UE para exigir reformas profundas y sostenibles en los países candidatos. Schimmelfennig ha descrito este fenómeno como una «descompensación estructural entre ambición normativa y capacidad política», en la que la UE mantiene un discurso exigente, pero reduce de facto su umbral de cumplimiento.⁶³

⁶¹ Ian Manners, «Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?», *Journal of Common Market Studies* 40, n.º 2 (2002): 235–258.

⁶² Youngs, *Europe's*, 43

⁶³ Frank Schimmelfennig, «The EU's Enlargement and Neighbourhood Policy: Normative Power or External Governance?», *Journal of European Public Policy* 18, n.º 6 (2011): 925–941.

Esta tensión no es puramente teórica, sino que se manifiesta de manera empírica en la evolución reciente de la política de ampliación. El reconocimiento del estatus de país candidato a Ucrania en 2022, apenas cuatro meses después del inicio de la invasión rusa, constituye un ejemplo paradigmático de ampliación impulsada por criterios geopolíticos más que por evaluación técnica del cumplimiento de los criterios de adhesión.⁶⁴ Aunque la Comisión subrayó formalmente la necesidad de reformas en ámbitos como la lucha contra la corrupción, la independencia judicial o la protección de minorías, el mensaje político implícito fue inequívoco ya que concibió la integración de Ucrania como una prioridad estratégica, incluso en ausencia de convergencia institucional plena.

Desde una perspectiva institucionalista, este desplazamiento de la lógica normativa hacia una lógica estratégica plantea problemas fundamentales de coherencia y credibilidad. La condicionalidad democrática funciona precisamente porque es percibida como estricta, predecible y basada en reglas claras. Si los criterios de adhesión se flexibilizan en función de consideraciones geopolíticas, se debilita la capacidad de la UE para ejercer presión reformista y se generan incentivos perversos para el cumplimiento selectivo. Grabbe ha mostrado que la eficacia de la condicionalidad depende menos de la severidad formal de los requisitos que de la credibilidad de su aplicación.⁶⁵ Una ampliación acelerada y politizada corre el riesgo de erosionar esa credibilidad.

El problema se agrava si se tiene en cuenta que muchos de los países actualmente candidatos presentan déficits estructurales mucho más profundos que los de las ampliaciones anteriores. En el caso de los Balcanes Occidentales, por ejemplo, la persistencia de redes clientelares, la captura del Estado por élites políticas y la debilidad de los sistemas judiciales han generado lo que algunos autores describen como «estados híbridos», formalmente democráticos pero sustancialmente iliberales.⁶⁶ En este contexto, la presión por acelerar la ampliación puede traducirse en una integración de Estados con estructuras institucionales frágiles, incapaces de garantizar el cumplimiento efectivo del acervo comunitario.

Desde el punto de vista de la teoría de la integración, esta situación revela una tensión profunda entre dos lógicas históricamente complementarias del proyecto europeo: la lógica normativa y la lógica estratégica. La

⁶⁴ European Commission, *Opinion on Ukraine's Application for Membership of the European Union* (Brussels: European Commission, 2022).

⁶⁵ Heather Grabbe, *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe* (Basingstoke: Palgrave, 2006).

⁶⁶ Florian Bieber, «Patterns of Competitive Authoritarianism in the Western Balkans», *East European Politics* 34, n.º 3 (2018): 337-354.

primera se basa en la idea de que la UE es, ante todo, una comunidad de valores, cuya cohesión interna depende del respeto a principios jurídicos compartidos. La segunda concibe la UE como un actor geopolítico, cuyo objetivo principal es maximizar su influencia y su capacidad de acción en un entorno internacional competitivo. Durante décadas, ambas lógicas se reforzaron mutuamente ya que la expansión territorial de la UE se interpretaba como una extensión del orden liberal europeo. Hoy, sin embargo, estas lógicas entran en conflicto.

Este conflicto se manifiesta también en el plano discursivo. Mientras que el discurso oficial de la UE sigue enfatizando el carácter «basado en méritos» del proceso de ampliación, la práctica política revela una creciente instrumentalización geopolítica de la adhesión. Youngs ha señalado que la política exterior europea se caracteriza cada vez más por una retórica normativa desacoplada de una práctica realista, orientada a la gestión de amenazas y a la estabilización regional.⁶⁷ La ampliación se convierte así en una herramienta de política de seguridad, más que en un proceso de integración jurídica.

Desde una perspectiva crítica, este desplazamiento plantea interrogantes fundamentales sobre la identidad política de la Unión. Si la ampliación deja de estar basada en el cumplimiento efectivo del Estado de derecho y se convierte en un mecanismo de alineamiento geopolítico, la UE corre el riesgo de diluir su carácter normativo y de aproximarse a modelos de integración puramente estratégicos, similares a los de otras organizaciones internacionales. Kelemen advierte que una integración sin enforcement normativo fuerte puede generar una «unión de fachada», caracterizada por altos niveles de incumplimiento y baja capacidad de sanción.⁶⁸

El trade-off entre rigor normativo y rapidez geopolítica no es, por tanto, una cuestión técnica, sino un dilema existencial del proyecto europeo. Mantener estándares elevados de condicionalidad implica aceptar procesos largos, inciertos y políticamente costosos, que pueden frustrar las expectativas de los países candidatos y debilitar la credibilidad estratégica de la UE. Reducir esos estándares para acelerar la ampliación puede generar una integración superficial, con altos riesgos de disfuncionalidad institucional y erosión normativa.

En última instancia, este dilema refleja una contradicción más profunda entre la naturaleza jurídica de la UE y sus aspiraciones geopolíticas. La Unión fue diseñada como un sistema de gobernanza basado en normas, pro-

⁶⁷ Richard Youngs, *Europe Reset: New Directions for the EU's External Relations* (London: Bloomsbury, 2010).

⁶⁸ R. Daniel Kelemen, «Europe's Other Democratic Deficit», *Government and Opposition* 52, n.º 2 (2017): 211-238.

cedimientos y equilibrios institucionales, no como una potencia estratégica clásica. Pretender utilizar la ampliación como instrumento geopolítico sin transformar previamente la arquitectura institucional de la UE implica una sobrecarga funcional del sistema. Como señala Fabbrini, la UE se encuentra atrapada entre «una lógica de mercado, una lógica jurídica y una lógica de poder que no siempre son compatibles».⁶⁹

Desde esta perspectiva, la tensión entre rigor normativo y rapidez geopolítica no puede resolverse simplemente ajustando los criterios de adhesión o acelerando los procedimientos. Requiere una reflexión mucho más profunda sobre el modelo de integración que la UE desea proyectar en el siglo XXI: una comunidad política basada en normas exigentes, o un actor geopolítico dispuesto a sacrificar coherencia interna en nombre de la influencia externa.

2. *El riesgo de una ampliación «light»: integración diferenciada y límites estructurales de la capacidad de absorción de la Unión Europea*

Si previamente se ha mostrado cómo la ampliación contemporánea se ve atrapada en un trade-off entre rigor normativo y rapidez geopolítica, la segunda dimensión de la interacción entre los dos ejes —condicionalidad institucional y sostenibilidad financiera— revela un riesgo complementario pero igualmente profundo que consiste en la consolidación de una ampliación «light», caracterizada por formas de integración incompleta, diferenciada o asimétrica, que permiten una expansión territorial de la Unión sin una incorporación plena de nuevos Estados al núcleo político, jurídico y presupuestario del proyecto europeo. Este modelo, cada vez más presente en el debate político, responde a las limitaciones reales de la capacidad de absorción de la UE y a la dificultad de compatibilizar nuevas adhesiones con la sostenibilidad institucional y financiera del sistema.

El concepto de ampliación light remite a una forma de integración que mantiene la retórica de la adhesión, pero que en la práctica diluye sus implicaciones sustantivas. Los países candidatos acceden progresivamente a determinados ámbitos de políticas —mercado interior, programas de investigación, cooperación sectorial— sin participar plenamente en los mecanismos de toma de decisiones, en el presupuesto común o en las estructuras de gobernanza política. Este modelo se aproxima a lo que algunos autores han denominado «integración sin membresía» o «membership-lite», en la que

⁶⁹ Federico Fabbrini, *Which European Union? Europe after the Euro Crisis* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015).

los beneficios económicos de la integración se separan de los derechos políticos asociados a la ciudadanía europea.⁷⁰

Desde un punto de vista funcional, la ampliación light aparece como una solución pragmática a los límites estructurales de la UE. Permite ofrecer incentivos creíbles a los países candidatos sin asumir inmediatamente los costes políticos, financieros e institucionales de la adhesión plena. Desde una perspectiva estratégica, ofrece a la Unión un instrumento flexible para estabilizar su vecindad sin verse obligada a reformar profundamente su arquitectura interna. Sin embargo, este modelo también plantea dilemas normativos fundamentales y riesgos sistémicos de largo plazo.

El primero de estos riesgos se relaciona con la erosión del principio de igualdad entre los Estados miembros. La integración europea se ha basado históricamente en la idea de que todos los Estados participan, al menos formalmente, en condiciones de igualdad en el proceso de toma de decisiones, independientemente de su tamaño o nivel de desarrollo. La creación de categorías intermedias de membresía rompe con este principio y consolida una jerarquía estructural dentro del espacio europeo, en la que algunos países quedan permanentemente situados en la periferia política. Desde una perspectiva democrática, esto implica una forma de integración sin ciudadanía plena, en la que los Estados asumen obligaciones normativas sin disponer de capacidad real de influencia política.⁷¹

El segundo riesgo se vincula a la propia lógica de la condicionalidad. La eficacia transformadora de la ampliación se basa en la expectativa creíble de acceso pleno a la membresía. Si esta expectativa se sustituye por modelos indefinidos de integración gradual o diferenciada, se debilitan los incentivos para llevar a cabo reformas profundas y costosas. Schimmelfennig y Sedelmeier han mostrado que la condicionalidad funciona cuando los beneficios de la adhesión son claros, tangibles y políticamente relevantes.⁷² Un horizonte de integración light, sin garantías de membresía plena, puede generar un estancamiento reformista y una fatiga estructural en los países candidatos.

Sin embargo, más allá de estos dilemas normativos, la ampliación light responde a una restricción material ineludible que no es otra que la capacidad real de absorción institucional y financiera de la Unión Europea. Este concepto, introducido ya en el Consejo Europeo de Copenhague de 1993, ha sido históricamente ambiguo y políticamente subestimado. Durante las ampliaciones hacia Europa Central y Oriental, la capacidad de absorción se in-

⁷⁰ Karen E. Smith, *European Union Foreign Policy in a Changing World* (Cambridge: Polity, 2014).

⁷¹ Jürgen Habermas, *The Crisis of the European Union* (Cambridge: Polity, 2012).

⁷² Schimmelfennig y Sedelmeier, *The Europeanization*, 1

terpretó fundamentalmente en términos administrativos y regulatorios donde la UE debía ser capaz de integrar nuevos Estados sin comprometer el funcionamiento del mercado interior. Hoy, sin embargo, esta noción adquiere una dimensión mucho más amplia, que incluye la sostenibilidad presupuestaria, la coherencia institucional y la legitimidad política del sistema.

Desde el punto de vista institucional, la capacidad de absorción se ve limitada por la arquitectura de toma de decisiones de la UE. La incorporación de nuevos Estados incrementa exponencialmente los costes de coordinación, reduce la probabilidad de acuerdos unánimes y refuerza las dinámicas de veto cruzado. En ausencia de una reforma profunda de los tratados, la ampliación corre el riesgo de transformar la UE en una estructura de gobernanza crecientemente disfuncional, caracterizada por bloqueos sistemáticos y por una transferencia de poder hacia fórmulas intergubernamentales informales.⁷³ Este proceso no solo debilita la eficacia del sistema, sino que erosiona la legitimidad democrática de las instituciones europeas.

Desde el punto de vista financiero, la capacidad de absorción se enfrenta a límites aún más tangibles. La integración de países con niveles de renta significativamente inferiores implica una redistribución masiva de recursos a través de la política de cohesión y de la política agraria común. Diversos estudios han mostrado que la adhesión de Ucrania, por ejemplo, convertiría automáticamente al país en el principal beneficiario neto del presupuesto europeo, desplazando a numerosos Estados actuales y generando fuertes tensiones redistributivas.⁷⁴ En un contexto de estancamiento del presupuesto comunitario y de creciente resistencia a aumentar las contribuciones nacionales, esta perspectiva resulta políticamente explosiva.

La combinación de estos factores institucionales y financieros refuerza la tentación de modelos de integración diferenciada. La UE explora fórmulas como la Comunidad Política Europea, los acuerdos de asociación reforzada o la participación gradual en políticas sectoriales como alternativas a la adhesión plena. Estos modelos permiten gestionar la heterogeneidad sin reformar los tratados, reducen los costes presupuestarios inmediatos y evitan la redistribución masiva de poder político. Desde una lógica de corto plazo, se presentan como soluciones racionales y pragmáticas.

Sin embargo, desde una perspectiva estructural, la integración diferenciada puede convertirse en una trampa institucional. Fabbrini y Dehousse advierten que una Europa excesivamente diferenciada corre el riesgo de fragmentarse en múltiples círculos concéntricos con grados variables de in-

⁷³ Desmond Dinan, *Europe Recast: A History of European Union* (Basingstoke: Palgrave, 2014).

⁷⁴ Darvas, Zsolt *et al.*, «Ukraine's Path to European Union Membership and Its Implications», *Bruegel Policy Brief* (2023).

tegraci3n, lo que dificulta la coherencia normativa y la rendici3n de cuentas democr3tica.⁷⁵ La UE podr3a transformarse en un espacio h3brido, en el que coexisten Estados plenamente integrados, miembros parciales y socios externos, sin una delimitaci3n clara de derechos, obligaciones y responsabilidades.

Este escenario plantea una paradoja fundamental ya que cuanto m3s se recurre a la integraci3n diferenciada para gestionar la ampliaci3n, m3s se debilita la capacidad de la UE para actuar como una comunidad pol3tica coherente. La diferenciaci3n permite absorber heterogeneidad sin reformar, pero al hacerlo consolida un modelo de gobernanza fragmentado, basado en excepciones, opt-outs y reg3menes especiales. Desde una perspectiva de largo plazo, este modelo puede erosionar la solidaridad interna, reforzar las asimetr3as estructurales y debilitar el principio de igualdad entre Estados.

El concepto de capacidad de absorci3n adquiere aqu3 una dimensi3n normativa crucial. No se trata 3nicamente de si la UE puede integrar nuevos Estados desde un punto de vista t3cnico, sino de si est3 dispuesta a redefinir su modelo pol3tico para hacerlo de manera coherente. La capacidad de absorci3n no es una variable ex3gena, sino una construcci3n pol3tica: depende de decisiones sobre el presupuesto, la fiscalidad, la toma de decisiones y la legitimidad democr3tica. Como se3ala Moravcsik, los l3mites de la integraci3n europea no son tanto funcionales como pol3ticos puesto que reflejan preferencias nacionales y equilibrios de poder m3s que restricciones objetivas.⁷⁶

En este sentido, la ampliaci3n light puede interpretarse como una estrategia de esquivar el problema, una forma de ampliar sin reformar, de proyectar influencia sin asumir los costes pol3ticos de una integraci3n profunda. Esta estrategia puede ser viable a corto plazo, pero genera tensiones acumulativas que amenazan la sostenibilidad del proyecto europeo. La creaci3n de categor3as intermedias de membres3a puede satisfacer necesidades estrat3gicas inmediatas, pero debilita la coherencia normativa y la legitimidad democr3tica de la UE.

Desde una perspectiva te3rica, este proceso puede interpretarse como una manifestaci3n de la transici3n de la UE hacia un modelo postfuncional de integraci3n. Hooghe y Marks sostienen que la integraci3n europea ha entrado en una fase en la que los costes pol3ticos de la transferencia de soberan3a superan los beneficios funcionales percibidos.⁷⁷ En este contexto, la am-

⁷⁵ Sergio Fabbrini y Renaud Dehousse, «Differentiated Integration and the Future of the EU», *Journal of European Public Policy* 26, n.º 3 (2019): 359-376.

⁷⁶ Moravcsik, *The Choice*, 10.

⁷⁷ Liesbet Hooghe y Gary Marks, *A Postfunctionalist Theory of European Integration* (Oxford: Oxford University Press, 2018).

pliación deja de ser un proceso lineal de profundización y se convierte en un terreno de compromisos incompletos, soluciones híbridas y arreglos institucionales provisionales.

La interacción entre condicionalidad institucional y sostenibilidad financiera revela, en última instancia, una contradicción estructural donde la UE necesita ampliar para preservar su relevancia geopolítica, pero carece de la voluntad política necesaria para reformar su arquitectura interna y sostener esa ampliación de manera coherente. La ampliación *light* y la integración diferenciada aparecen así como síntomas de una crisis más profunda del proyecto europeo, caracterizada por una brecha creciente entre ambición externa y capacidad interna.

En este marco, la capacidad real de absorción se convierte en el concepto clave para evaluar la viabilidad de la ampliación contemporánea. No se trata únicamente de cuánto puede ampliar la UE, sino de qué tipo de Unión está dispuesta a ser. Una ampliación sin reforma profunda corre el riesgo de generar una Unión más grande, pero políticamente más débil, financieramente más tensa y normativamente más incoherente. Una reforma sin ampliación, por el contrario, podría reforzar la coherencia interna, pero a costa de renunciar a la proyección geopolítica y al papel transformador de la UE en su entorno.

La ampliación *light* es, en este sentido, una solución intermedia que evita afrontar este dilema de manera explícita. Permite posponer decisiones estructurales, mantener la retórica de la ampliación y gestionar la heterogeneidad sin reformar los tratados. Sin embargo, como ocurre con muchas soluciones intermedias, su estabilidad a largo plazo es incierta. Puede convertirse en un régimen transitorio hacia una integración más profunda, o en una configuración permanente de fragmentación institucional.

En última instancia, la interacción entre condicionalidad y sostenibilidad muestra que la política de ampliación no puede analizarse de manera aislada. Es inseparable del debate sobre el futuro institucional, fiscal y democrático de la Unión Europea. La pregunta fundamental ya no es si la UE debe ampliar, sino si está dispuesta a transformarse para hacerlo de manera coherente con sus propios principios normativos y con las exigencias materiales de la gobernanza contemporánea.

VI. Conclusiones: la ampliación como dilema existencial del proyecto europeo

Este artículo ha analizado la política de ampliación de la Unión Europea a partir de una doble tensión estructural, por un lado, la condicionalidad institucional basada en el Estado de derecho; por otro, la sostenibilidad fi-

nanciera e institucional del sistema europeo. Frente a enfoques que tienden a tratar ambos planos de manera separada —como si la ampliación fuera un proceso técnico de convergencia normativa o un problema meramente presupuestario—, el análisis desarrollado ha mostrado que estos dos ejes están profundamente entrelazados y que su interacción genera dilemas estructurales que afectan directamente a la viabilidad del proyecto europeo.

El primer hallazgo fundamental es que el Estado de derecho se ha consolidado como una condición necesaria, pero ya no suficiente, para una ampliación sostenible. Desde una perspectiva normativa, la UE ha reforzado significativamente su discurso y sus instrumentos de control del respeto a los valores fundamentales, tanto en relación con los países candidatos como con los propios Estados miembros. Sin embargo, la experiencia empírica demuestra que la convergencia formal en términos jurídicos e institucionales no garantiza, por sí sola, una integración efectiva, estable y políticamente funcional. La persistencia de déficits estructurales en ámbitos como la independencia judicial, la lucha contra la corrupción o la calidad democrática, incluso dentro de la propia UE, pone de manifiesto los límites de una ampliación basada exclusivamente en criterios normativos.

Este resultado cuestiona uno de los supuestos centrales de la literatura clásica sobre ampliación que planteaba la idea de que la transformación institucional inducida por la condicionalidad era suficiente para garantizar una integración exitosa. La ampliación en la actualidad se desarrolla en contextos caracterizados por altos niveles de polarización política, debilidad administrativa y captura del Estado por élites, lo que reduce significativamente la capacidad real de los mecanismos de europeización. En este sentido, el Estado de derecho sigue siendo una condición indispensable para la adhesión, pero ya no puede concebirse como un criterio autosuficiente ni como una garantía automática de convergencia política.

El segundo hallazgo central es que el verdadero cuello de botella de la ampliación no es jurídico ni normativo, sino presupuestario e institucional. La integración de nuevos Estados, especialmente de economías de menor renta como Ucrania o los Balcanes Occidentales, plantea desafíos redistributivos de una magnitud sin precedentes para el presupuesto europeo. La política de cohesión y la política agraria común, pilares históricos del modelo redistributivo de la UE, se verían sometidas a una presión extrema, en un contexto marcado por la resistencia de los Estados miembros a aumentar sus contribuciones y por la ausencia de verdaderos recursos propios a escala europea.

Este resultado invierte, en cierta medida, la jerarquía tradicional de problemas en el debate sobre ampliación. Mientras que la literatura ha tendido a enfatizar los déficits institucionales de los países candidatos como principal obstáculo para la adhesión, el análisis aquí desarrollado muestra que los

límites más rígidos se encuentran en el propio sistema europeo y en su incapacidad para reformar su arquitectura fiscal, presupuestaria e institucional de manera coherente con sus ambiciones geopolíticas. La ampliación ya no está bloqueada fundamentalmente por la falta de reformas en los países candidatos, sino por la falta de reformas en la propia Unión.

A partir de estos dos hallazgos, el artículo ha propuesto una reinterpretación teórica de la política de ampliación como un dilema existencial del proyecto europeo. La ampliación ya no puede entenderse como un proceso técnico de incorporación de nuevos miembros a un sistema estable, sino como un mecanismo que pone en cuestión los fundamentos mismos de la integración: su modelo de gobernanza, su capacidad redistributiva, su legitimidad democrática y su identidad política.

En este sentido, la aportación teórica principal del artículo consiste en desplazar el análisis de la ampliación desde un enfoque funcionalista hacia un enfoque existencial. La ampliación deja de ser una política sectorial más y se convierte en un test estructural de la viabilidad del proyecto europeo en su conjunto. La pregunta central ya no es quién puede entrar en la Unión, sino qué tipo de Unión puede existir en un contexto de competencia geopolítica, fragmentación política interna y limitaciones fiscales estructurales.

Este enfoque permite reinterpretar la tensión entre rigor normativo y rapidez geopolítica no como un problema coyuntural, sino como una contradicción constitutiva del modelo europeo. La UE aspira simultáneamente a ser una comunidad de valores basada en normas exigentes y un actor geopolítico capaz de proyectar estabilidad en su entorno. Sin embargo, carece de los instrumentos políticos, fiscales y coercitivos necesarios para sostener ambas ambiciones de manera coherente. La ampliación revela esta contradicción con particular claridad, al obligar a la Unión a elegir entre coherencia normativa e influencia estratégica.

Del mismo modo, el análisis de la ampliación light y de la integración diferenciada permite reinterpretar la noción de capacidad de absorción como una variable política, no técnica. La capacidad de absorción no es un límite objetivo, sino el resultado de decisiones políticas sobre el grado de solidaridad fiscal, la transferencia de soberanía y la disposición a reformar los tratados. En este sentido, los límites de la ampliación son, en última instancia, los límites de la voluntad política de los Estados miembros para transformar la Unión.

La ampliación contemporánea sitúa así a la UE ante una disyuntiva estructural donde o bien acepta una reforma institucional profunda que refuerce su capacidad de gobernanza, redistribución y decisión colectiva, o bien opta por modelos de integración incompleta que preservan el statu quo a costa de fragmentar el proyecto europeo. La primera opción implica costes políticos elevados, pero ofrece la posibilidad de una Unión más cohe-

rente, eficaz y democráticamente legitimada. La segunda permite gestionar la heterogeneidad sin reformar, pero corre el riesgo de consolidar una Europa jerárquica, diferenciada y normativamente debilitada.

Desde esta perspectiva, la ampliación ya no es solo una cuestión de política exterior o de gestión de la vecindad, sino un espejo de las contradicciones internas de la integración europea. Revela la tensión entre mercado y política, entre derecho y poder, entre normas y recursos. En este sentido, la ampliación no es simplemente un problema a resolver, sino un síntoma de una crisis más profunda del modelo europeo de gobernanza.

La conclusión más general que se deriva de este análisis es que la UE no puede ampliar de manera sostenible sin reformarse, pero tampoco puede reformarse fácilmente sin ampliar. Esta circularidad sitúa al proyecto europeo en un equilibrio inestable, en el que cualquier decisión sobre la ampliación implica necesariamente una toma de posición sobre el futuro de la Unión como comunidad política. La ampliación se convierte así en una decisión constituyente, no en una política incremental.

En última instancia, el debate sobre la ampliación es un debate sobre la naturaleza del poder europeo. Si la UE aspira a seguir siendo un actor normativo, capaz de proyectar un modelo político basado en el Estado de derecho, la democracia y la solidaridad, debe dotarse de los instrumentos institucionales y financieros necesarios para sostener esa ambición. Si no está dispuesta a hacerlo, la ampliación corre el riesgo de transformarse en un ejercicio simbólico, más orientado a la gestión de expectativas que a la construcción de una comunidad política real.

Desde este punto de vista, la ampliación no es el problema, sino el revelador. No revela las debilidades de los países candidatos, sino las ambigüedades estructurales de la propia Unión Europea. Y es precisamente por ello que la ampliación, lejos de ser una política más, se ha convertido en el laboratorio donde se juega el futuro existencial del proyecto europeo.

Sobre la autora

Ruth Ferrero-Turrión Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, Doctora en Ciencia Política y Relaciones Internacionales con mención Internacional, profesora del Departamento de Ciencia Política y de la Administración en la UCEM e investigadora adscrita al Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Miembro de los Grupos de Investigación UCM Aplicación del Derecho Internacional (APLIDERINT) y Grupo de Estudios sobre Migraciones Internacionales (GEMI) y del Grupo Política y Gobierno de la UE de la UAM. Ha sido Premio de Investigación en Estudios Europeos de la

Fundación Europea e Iberoamericana de Yuste en 2019. Sus áreas de especialización son la Política Europea, con especial atención al espacio post-soviético, proceso de ampliación y estado de derecho, y las Políticas de Inmigración y Asilo.

About the author

Ruth Ferrero-Turrión holds a Bachelor's Degree in Political Science and Sociology from the Complutense University of Madrid and a PhD in Political Science and International Relations with International Distinction. She is a professor in the Department of Political Science and Public Administration at UCEM and a researcher affiliated with the Complutense Institute of International Studies (ICEI). She is a member of the UCM Research Groups *Application of International Law* (APLIDERINT) and *International Migration Studies Group* (GEMI), as well as the *EU Politics and Governance Group* at the Autonomous University of Madrid (UAM). In 2019, she was awarded the European Studies Research Prize by the European and Ibero-American Foundation of Yuste. Her areas of expertise include European Politics, with a particular focus on the post-Soviet space, the EU enlargement process, and the rule of law, as well as Immigration and Asylum Policies.