



**Citation:** ACOSTA SANCHEZ, M. A. , “FERNÁNDEZ-ROJO, D., EU Migration Agencies. The Operation and Cooperation of FRONTEX, EASO and EUROPOL, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2021, 254 pp.”, *Peace & Security – Paix et Sécurité Internationales*, No 14, 2026.

**Received:** 4 July 2025.

**Accepted:** 30 November 2025.

**FERNÁNDEZ-ROJO, D., EU Migration Agencies. The Operation and Cooperation of FRONTEX, EASO and EUROPOL, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2021, 254 pp.**

La perenne crisis de refugiados que asola la Unión Europea desde hace años ha provocado, inexorablemente, un auge del papel de algunas agencias punteras en el ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. La denominada *agencificación* viene a representar un aporte enorme en la capacidad de la UE no solamente para asistir a los Estados miembros frente a una crisis migratoria, sino igualmente complementar la acción estatal con una capacidad operativa en constante auge, y que permite vislumbrar un claro desarrollo integrado de la política migratoria europea.

El libro aquí recensionado, si bien publicado en 2021, no ha perdido, en nuestra opinión, ni relevancia ni actualidad. Y ello por cuanto que, a manos de su autor, el Dr. David Fernández-Rojo, profesor de Derecho Internacional Público en la Universidad de Deusto, se logra entender la necesidad y especialmente voluntad política europea en aumentar y fortalecer el papel operacional de tres agencias de renombre dentro del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, y que es clave para entender su realidad actualmente y perspectivas de futuro ante crisis migratorias. Nos referimos a la Agencia Europea de Fronteras y Costas (Frontex), la Agencia de Apoyo al Asilo (EASO) que se ha reconvertido a finales de 2021 en la Agencia para el Asilo de la UE (AAUE) a través del Reglamento 2021/2303/UE, y la Agencia de Cooperación Policial (Europol).

Esta monografía, fruto de la Tesis Doctoral, y publicada enteramente en lengua inglesa, se encuentra prologada por el prof. Dr. Christian Kaunert (*Jean Monnet Chair in EU Counter-Terrorism*), y está estructurada en seis Capítulos y un listado final bibliográfico y documental. A ello se añade una serie



FERNÁNDEZ-ROJO, D., *EU Migration Agencies. The Operation and Cooperation of FRONTEX, EASO and EUROPOL*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2021, 254 pp.

de figuras y tablas que permiten al lector comprender la amplia dimensión práctica de la materia objeto de estudio.

En el primer Capítulo (*Introduction to Frontex, EASO and Europol as operational decentralized agencies*), el autor centra su análisis en la agencificación que se está produciendo en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, y cómo las tres agencias objeto de estudio —Frontex, EASO y Europol— han pasado de una inicial competencia de apoyo y asistencia a los Estados miembros, a comenzar a desarrollar una capacidad operativa sobre el terreno.

En el Capítulo segundo (*The establishment and initial operational role of Frontex, EASO and Europol*) el autor analiza la evolución desde sus orígenes de las tres agencias objeto de estudio. Así, Europol surge de un Convenio de 1995, para comunitarizarse posteriormente por medio de un Reglamento; Frontex se presenta como la primera agencia con mandato operacional directamente vinculada a la inmigración; y la EASO representa el germen de la actual AAUE. Estas tres agencias se caracterizan por su propia naturaleza operacional, existiendo una evidente voluntad política de los Estados para ampliar sus competencias más allá de la cooperación y coordinación con las iniciativas nacionales, y a través de la práctica.

En el tercer Capítulo (*The reinforced operational tasks of Frontex, EASO and Europol and the impact of their activities on the ground*), se analiza este incremento competencial, tanto *de iure* como *de facto*, con la posibilidad de desplegar equipos sobre el terreno. Es paradigmático que estas competencias operacionales no aparecían inicialmente en las normas de creación, pero en el desarrollo normativo han ido surgiendo a golpe de necesidad frente a la propia evolución de las crisis migratorias sucesivas. Así, Europol a través de los equipos conjuntos de investigación, ha llegado incluso a desplegarse en apoyo de actuaciones de Frontex y AESO; y en la misma línea ha actuado Frontex, a través de sus equipos de intervención rápida —RABIT—, así como la EASO. Es más, en el seno de Europol, y con participación de las otras dos agencias, se ha creado un Centro de lucha contra el tráfico de inmigrantes (*European Migrant Smuggling Center*), que permitiría un reforzamiento en las tareas operacionales. Por su parte, Frontex, por medio de sus modificaciones materiales de 2016 y 2019 ha llegado a normativizar poderes ejecutivos. Con todo, este incremento competencial de las tres agencias viene a asegurar, en palabras del autor, el funcionamiento uniforme y efectivo en la aplicación de la gestión



integrada de fronteras exteriores (*Integrated Border Management*) en el ámbito de la política de inmigración y asilo (p. 112).

El Capítulo cuarto (*Bilateral and multilateral operational cooperation among Frontex, EASO and Europol*) se centra en los mecanismos de coordinación y cooperación entre las tres agencias. Esta realidad inter-agencias, recordemos, forma parte del contenido material de la gestión integrada de fronteras exteriores según se recoge en el art. 3 del actual Reglamento 2019/1896/UE que regula Frontex. Y esta cooperación se va a desarrollar en el marco de la designación de *hotspot* frente a la llegada masiva de inmigrantes en situación irregular, principalmente en Grecia e Italia. Nos encontramos entonces en este ámbito una relación bilateral entre las agencias, por medio de *Working Agreements* que vendrían a tener una naturaleza similar a un Acuerdo Internacional No Normativo según nuestra legislación nacional en materia de Tratados; y una relación multilateral por medio de las reuniones anuales de los directores de las agencias vinculadas al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

El Capítulo quinto (*Limitations to the reinforced operational tasks and cooperation of Frontex, EASO and Europol*) aborda la cuestión del equilibrio institucional y su (in) compatibilidad con la delegación de competencias, y a partir de la jurisprudencia de Luxemburgo, como elemento de posibles limitaciones a la ampliación funcional de las agencias. El autor argumenta que la principal limitación en el reforzamiento competencial de Frontex, EASO y Europol procedería de los Estados miembros y de la sociedad civil; y en este último caso por medio de la creación de mecanismos de denuncia ante la vulneración de los derechos fundamentales. Y es que se sostiene que los Estados miembros estarían más por la labor de normalizar dentro de unos límites la creciente capacidad operativa de las agencias, que permitir la consecución de agencias totalmente autónomas y como un hipotético paso previo a una exclusividad competencial del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

Finalmente, en el sexto y último Capítulo (*Conclusions and perspectives: an integrated administration of border management, migration and asylum matters in the EU*) el autor deja patente que con la(s) crisis de refugiados, Frontex, EASO y Europol se han convertido en actores clave en la gestión de los flujos existentes, reforzando su capacidad operacional pero siempre dentro de unos límites al seguir siendo la política migratoria un ámbito de naturaleza compartida.

Con todo, nos encontramos con una obra imprescindible para conocer el



FERNÁNDEZ-ROJO, D., *EU Migration Agencies. The Operation and Cooperation of FRONTEX, EASO and EUROPOL*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2021, 254 pp.

germen de la agencificación actual así como los elementos más destacados del desarrollo futuro de Frontex, EASO —ya AAUE— y Europol, en un marco competencial compartido, donde los Estados siguen manteniendo sus esferas de soberanía y con resultados inciertos como ha demostrado el desarrollo legislativo del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. En cualquier caso, todo estudioso de la política migratoria europea encontrará en esta obra de referencia, elementos muy relevantes para comprender el devenir de la gestión de flujos migratorios y la (in)capacidad de los Estados miembros para hacerles frente.

**Miguel A. Acosta Sánchez**

*Catedrático, Universidad de Cádiz*