



Tema Central

El desarrollo de la política de cultura de inteligencia en España: un caso de isomorfismo institucional

The Development of the Intelligence Culture Policy in Spain: A Case of Institutional Isomorphism

Álvaro Cremades-Guisado¹ y Alberto Bueno²

Recibido: 24 de marzo de 2022

Aceptado: 30 de mayo de 2022

Publicado: 30 de septiembre de 2022

Resumen

Desde su creación en 2003, la política de cultura de inteligencia ha tenido como propósito la sensibilización social acerca de la labor y necesidad del Centro Nacional de Inteligencia (CNI). Esta política ha servido como marco de diferentes acciones dirigidas a favorecer una mayor interlocución del servicio de inteligencia español con la sociedad civil, con la política pública de fomento de la cultura de defensa como precedente más cercano e inmediato. El presente artículo traza las similitudes en el desarrollo de ambas políticas públicas, a partir de la consulta de fuentes primarias y secundarias de acceso público, y las analiza a través del concepto de isomorfismo institucional. Como conclusión principal, se señala que la política de cultura de inteligencia es producto de un proceso de emulación de las prácticas de instituciones que comparten un mismo campo organizacional, como las que entonces se desarrollaban en el ámbito de la defensa.

Palabras clave: cultura; defensa; España; institución; inteligencia; política

Abstract

Since its creation in 2003, the purpose of the intelligence culture policy has been to raise social awareness about the work and the need for the National Intelligence Centre (CNI). This policy has served as a framework for different actions aimed at promoting greater dialogue between the Spanish intelligence service and civil society, with the policy of promoting the culture of defense as the closest and immediate precedent. This article traces the similarities in the development of both public policies throughout the consultation of primary and secondary sources of public access and also analyzes them through the concept of institutional isomorphism. As the main conclusion, the political culture of intelligence is pointed out as a product of a process of emulation of the practices of institutions that share the same organizational field, as those that were already developed in the field of defense.

Keywords: culture; defense; institution; intelligence; policy; Spain

1 Universidad Nebrija, España, acremades@nebrija.es,  orcid.org/0000-0001-9347-5061

2 Universidad de Granada, España, albertobueno@ugr.es,  orcid.org/0000-0002-9772-1343



Introducción

Con la creación del Centro Nacional de Inteligencia (CNI) español en 2002, el servicio de inteligencia español inició, frente a su marcado pasado militar, un proceso de transformación hacia una institución de carácter civil. Uno de sus objetivos era acercarse a la sociedad española, dentro de las lógicas restricciones de secreto y confidencialidad, para que esta conociese su trabajo y se “desprendiese” de ciertos estereotipos mantenidos desde la represión franquista, los años de la transición y los años de lucha contra el terrorismo. Fue lo que dio en llamarse “cultura de inteligencia”, política pública iniciada formalmente en 2003 (Díaz Blanco 2016) y que, desde entonces, ha tenido un desarrollo sostenido. Un área de especial dedicación fue la academia, con la cual se buscó el estímulo y el refuerzo de las relaciones con profesores universitarios interesados en asuntos de inteligencia y, así, la puesta en marcha de jornadas de divulgación científica, congresos, programas de posgrado o cátedras, entre otras acciones (Centro Nacional de Inteligencia 2006).

Como se reconoce en la literatura especializada, la cultura de inteligencia ha sido uno de los vectores de progreso de los estudios de inteligencia en España. Se ha resaltado la influencia del fomento de esta política tanto en el proceso de institucionalización de aquellos como en el estímulo de un concepto de comunidad de inteligencia extendido más allá de los servicios del ramo. Se trataba de incluir así a los especialistas universitarios como “reservas de inteligencia” o “comunidad ampliada” (Goberna 2006; Sansó-Rubert 2006; Arcos y Antón 2010; Díaz-Matey 2010; Velasco, Navarro y Arcos 2010; Arcos 2013; Moyano, Gaete y Rivas 2014; Blanco y Díaz-Matey

2015; Van Puyvelde et al. 2020). Sin embargo, la implementación de esta política no ha recibido un examen en mayor profundidad desde el análisis de políticas públicas, que explique su formulación y avance durante las dos últimas décadas. En otros países, durante los últimos años también se vienen implementando políticas dirigidas a socializar públicamente la actividad de los servicios de inteligencia, que reciben denominaciones diversas (Dumitru 2014; Juneau y Carvin 2021).

Un análisis exploratorio de esas políticas permite observar su puesta en marcha bajo parámetros temporales, discursivos y materiales coincidentes con otra política iniciada unos años antes por las Fuerzas Armadas españolas (FAS, en adelante) en el seno del Ministerio de Defensa, organismo de engarce jerárquico tanto para el CNI como para las FAS: la política pública de fomento de la cultura de defensa. Aunque sus antecedentes inmediatos se rastrean desde finales de los años ochenta, se estableció oficialmente a partir del año 2000, con la Directiva de Defensa Nacional (2000, 3, 4) y el Libro Blanco de la Defensa (LBD) (2000, 74-76). Se dirigió al mundo universitario y a otros ámbitos sociales con el fin de elevar la conciencia acerca de la importancia de la defensa nacional y mejorar el conocimiento sobre estas cuestiones entre la sociedad española. El proceso culminó con la promulgación del Plan Director de Cultura de Defensa (PDCD, en adelante) (Directiva 2002) y sus planes derivados (Directiva 2003). Se entendía que dicha cultura era baja entre la población española, por lo que había que mejorar las relaciones entre las FAS y la sociedad en un momento de cambio de época, marcado por la incertidumbre creada tras el fin de la Guerra Fría y, de forma más cercana en el tiempo, por los ataques terroristas del 11-S de 2001.

El lógico paralelismo temporal y material en el arranque y la conformación de ambas políticas públicas lleva a indagar por su formulación. Así, esta investigación asume un marco neoinstitucionalista, dentro del cual se concibe a las políticas como instituciones, en cuanto moldean las percepciones y actitudes de los otros actores del sistema político, al igual que buscan influir en los propios procesos políticos (Pierson 2006). Desde este enfoque teórico, y en particular el neoinstitucionalismo ideacional, se puede explicar el desarrollo de la política de fomento de la cultura de inteligencia, tomando como referencia la política pública de defensa. El neoinstitucionalismo ideacional, a través del isomorfismo institucional, explica los procesos de cambio institucional mediante la homogeneización de instituciones y prácticas institucionales. Como sucede con todo tipo de prácticas institucionales de cualquier campo organizacional (Powell 1991), es posible contemplar la posibilidad de que el cambio en las políticas de socialización de la actividad de la organización ante la sociedad española se dé por imitación de las prácticas ya en desarrollo en otras instancias, como la cultura de defensa.

En el presente artículo se evalúa si la política de cultura de inteligencia es producto de la imitación de una serie de prácticas institucionales ya en desarrollo en el marco de la política de cultura de defensa. Para tal propósito, el texto se estructura de la forma siguiente: en un primer apartado se expone el marco teórico, que establece las variables fundamentales de acuerdo con el isomorfismo institucional; a continuación, en los resultados, se analiza la creación y puesta en marcha de las políticas de cultura de defensa y cultura de inteligencia, identificando las principales acciones realiza-

das en dichos marcos; por último, se resaltan las principales conclusiones y las principales limitaciones encontradas en el desarrollo de la investigación.

Marco teórico

En la bibliografía sobre análisis de políticas públicas se ha prestado una atención creciente a las instituciones, no solo como arena de juego de las políticas o marco de su evolución, sino como actores en sí mismos de los procesos políticos. En el seno de los nuevos institucionalismos o neoinstitucionalismos, marco en el que confluyen diversas aproximaciones al estudio de lo institucional, la corriente denominada institucionalismo ideacional identifica cómo las instituciones evolucionan y cambian en virtud de determinadas ideas (Koning 2016). Algunos autores encajan este rol de las ideas dentro del institucionalismo sociológico (Peters 1999), distinguiéndolos de otros neoinstitucionalismos como el histórico o el racional (Hall y Taylor 1996).

Dentro de esa corriente se incardina el llamado isomorfismo institucional, teoría que sostiene que las organizaciones adoptan las estructuras o modelos de otras instituciones ya existentes, bien como una forma de obtener legitimidad, bien tratando de replicar el logro de los resultados buscados por las primeras. Se ha observado el recurso a este marco teórico para el estudio de las fuerzas armadas a nivel global (Farrell 1998), la integración de la doctrina militar en otras iniciativas de seguridad (Hidek 2011), o en inteligencia policial y servicios de inteligencia (Carter 2016; Cremades 2021).

En su seminal obra, DiMaggio y Powell (1983) identificaron tres modelos de isomor-

fismo que impulsan esta particular forma de institucionalización: i) el coercitivo, que se deriva de la influencia política de otras organizaciones superiores y que se centra en aportar legitimidad al sistema; ii) el mimético, que resulta de la estandarización de respuestas frente a escenarios de incertidumbre y donde las organizaciones se modelan así mismas según organizaciones similares que perciben como más legítimas o exitosas; y iii) el normativo, que se vincula con los procesos de profesionalización del personal de las organizaciones, así como trayectorias y antecedentes de desarrollo similares. Sin embargo, estos no son mecanismos excluyentes, sino que es posible observar una combinación de ellos actuando en combinación, puesto que son mecanismos puramente analíticos. No obstante, sus condiciones de aparición sí pueden originarse por condiciones de partida diferentes, que dependen de las características del contexto y de las propias características de la organización.

Así, DiMaggio y Powell (1983, 154-156) proponen diversos predictores del cambio isomórfico en relación con la organización y al campo en el que opera: en cuanto a la primera, la centralización de la organización, las condiciones de incertidumbre en las que opera para enlazar sus medios con los fines; respecto al segundo, la dependencia de pocas fuentes de legitimidad y la escasez de otros modelos de respuesta para sus demandas. En este caso de estudio, puede entenderse de aplicación un isomorfismo mimético en combinación con el coercitivo, en cuanto que procedente de una instancia superior (el Ministerio de Defensa). Ello es así considerando que el CNI depende orgánica y funcionalmente del Ministerio de Defensa, y su estructura es jerárquica y centralizada;

al mismo tiempo, que enfrentaba situaciones de incertidumbre, profesionalización y, además, había identificado el mismo problema. Es decir, la necesidad de mejorar las relaciones y el conocimiento con/entre la sociedad. Este último es la clave del componente ideacional del proceso.

Por tanto, se entiende que esos factores de imitación institucional se basaban en la búsqueda de legitimidad a través de una acción pública que ya se había iniciado, como era la cultura de defensa. Se percibía como una política pública fructífera, la cual respondía a la incertidumbre del entorno a partir de las mismas conceptualizaciones en un campo, el de la inteligencia como el de la defensa, con pocos actores y organizaciones públicas, al igual que con concentradas fuentes de recursos y legitimidad. En definitiva, la hipótesis de trabajo es que la política pública de cultura de inteligencia se articuló a través de la imitación de políticas similares impulsadas en instituciones del mismo campo organizacional que el servicio de inteligencia español y, en particular, del ámbito de la defensa.

Metodología

Con el propósito de rastrear este proceso y las líneas de acción de la promoción de la cultura de defensa y de la cultura de inteligencia, el artículo recurre a una metodología de tipo cualitativa, a partir de la consulta de la documentación oficial y la bibliografía disponible. Resulta oportuno señalar que las limitaciones en el acceso a la información representan un notable obstáculo para el desarrollo de una investigación de estas características, como por otra parte resulta habitual en el ámbito de los estudios de inteligencia

(Coulthart, Landon-Murray y Van Puyvelde 2019). Pese a que el concepto de cultura de inteligencia ha obtenido un peso destacado en el ámbito de los estudios de inteligencia en España durante las últimas dos décadas, las contribuciones académicas dirigidas a analizar y sistematizar de manera profunda las políticas diseñadas e implementadas en ese marco no resultan abundantes (Díaz Fernández y Arcos 2021).

De igual modo, la documentación institucional de acceso público en la que se expongan los objetivos y lineamientos de la política de cultura de inteligencia es prácticamente inexistente, no siendo esta ni siquiera mencionada en las memorias del Ministerio de Defensa de la VIII y IX legislatura (2000-2004 y 2004-2008, respectivamente). Esta situación de escasez documental es casi insoslayable en el momento en el que el CNI lanza su nuevo sitio web a comienzos de 2022 sin previa recuperación de los contenidos de la anterior, en la que desde 2010 podía encontrarse una sección dedicada a la cultura de inteligencia con datos sobre las actividades, publicaciones y convenios de colaboración desarrollados en el marco de esta política. Incluso, los discursos pronunciados por los directores del CNI con motivo de los diferentes hitos de la política de cultura de inteligencia. Esta escasez documental (situación que, siendo ya problemática desde los años iniciales de la política de cultura de inteligencia, se agrava durante los últimos años) contrasta de manera evidente con la producción de materiales de diferente formato y carácter en el marco de la promoción de la cultura de defensa, más intensa y sostenida en el tiempo.

Discusión y resultados

Evolución de la política de promoción de la cultura de defensa

Los responsables del Ministerio de Defensa de España (MINISDEF, en adelante) diagnosticaron a finales de los años 90 que la sociedad española tenía un conocimiento bajo sobre las cuestiones militares y defensa, lo que se traducía en un reducido apoyo e interés por las misiones de las FAS y su sostenimiento económico, y a la postre en un obstáculo para el avance de la propia política de defensa (Bueno 2016, 52-57). Una carencia observada también en la academia española (Bueno 2018). Por esta razón, se trabajó para que los temas de defensa nacional, de seguridad internacional y los asuntos militares encontraran hueco en programas de investigación científica, asignaturas universitarias, etc., prestando apoyo a docentes e instituciones civiles. Debido a estas actuaciones, las relaciones sociedad-fuerzas armadas en España han estado marcadas en buena medida por el desarrollo de esta política pública.

Las causas de esta escasa cultura de defensa fueron valoradas con base en el mero desinterés por tales cuestiones, el rechazo al gasto en defensa por parte del Estado, los perjuicios hacia lo militar o el desconocimiento de las funciones y organización de las FAS (Bernal 2011). Estas y el MINISDEF entendieron que modificar esta realidad exigía que la sociedad conociese en mayor medida el trabajo de los ejércitos y de sus funciones para con la defensa nacional en democracia, y, a mayor ahondamiento, que valorasen de forma más positiva a los militares y a la institución castrense.

En consecuencia, la política pública para potenciar la denominada cultura de defensa se propuso dos metas esenciales: en primer lugar,

lograr que los españoles supiesen y se interesasen más por la defensa nacional y el trabajo de las FAS dentro y fuera del país; en segundo lugar, construir una buena imagen de los militares, su profesión y su labor. El objetivo era que esta buena opinión condujese a apoyar las operaciones en el exterior y el incremento de recursos económicos, materiales, de personal, etc. Asimismo, la denominada cultura de defensa se conectó con la idea de conciencia, es decir, con entender que estos temas y actitudes eran importantes para la sociedad. El término “cultura de defensa” fue habitualmente reemplazado desde la Directiva de Defensa Nacional de 2004 por el de “cultura de seguridad y defensa” como una fórmula para ampliar su marco cognitivo, luego de actuación, más allá de la defensa en su definición más restringida para ampliarlo a otros muchos sectores de la seguridad (económico, medioambiental, energética, etc.), diluyéndose su concepto inicial, pero no el sentido de la política pública.

La política de promoción de la cultura de defensa empezó a formularse en la década de los años 80 y se estableció expresamente en los 90. Ya la Directiva de Defensa Nacional de 1992 reconocía que las procelosas relaciones fuerzas armadas-sociedad obstaculizaban el buen desarrollo de los fines de la política de defensa (DDN 1992, 1-2). Si bien, el verdadero impulso se produciría a partir del 2000 con la directiva de ese año y el LBD.

En ese último documento ya se mencionaban algunos de los logros alcanzados gracias a su difusión, destacándose los proyectos de investigación ejecutados por profesores de universidad, así como los primeros estudios sociológicos dirigidos a analizar las percepciones y valoraciones de la ciudadanía sobre las FAS y la defensa (LBD 2000, 76). En 2002, el PDCD estableció el marco de actuación gene-

ral y las acciones concretas, configurando sus ámbitos de intervención. En buena medida el marco seguía las iniciativas puestas en marcha en los años anteriores de manera incremental. Partía de la problematización de que la ciudadanía sufría una carencia de conciencia de defensa, a la par que afirmaba que los temas militares y de defensa debían ser parte de la cultura cívica. El PDCD se concretó en planes derivados enfocados a distintas áreas de interés: medios de comunicación, administraciones públicas, enseñanza o investigación histórica, entre otras.

En efecto, el ámbito universitario también era un factor de complejidad en las relaciones fuerzas armadas-sociedad debido a los prejuicios y reservas hacia lo castrense. Tampoco existían instituciones universitarias dedicadas a los temas de defensa nacional y militares. Por tanto, era un ámbito fijado como prioritario para accionar esta política pública, debido a que los profesores podían influir en la sociedad, mostrando el trabajo de las FAS a través de la divulgación y, en particular, en los estudiantes mediante la enseñanza superior. Asimismo, se esperaba que estos especialistas pudieran alimentar el pensamiento estratégico gracias a sus investigaciones, al mismo tiempo que informasen el debate social público.

Como consecuencia, se establecieron seminarios en varias universidades desde los años 80, pero fue a lo largo de los años 90 cuando las iniciativas crecieron tanto cuantitativa como cualitativamente, con proyectos de cooperación rubricados bajo cátedras universitarias o convenios de colaboración. Esos primeros impulsos llevaron a la implantación de centros de naturaleza combinada, universitaria y militar, como por ejemplo el Instituto Universitario Gutiérrez Mellado de “Paz, Seguridad y Defensa” (IUGM), el cen-

tro mixto entre la Universidad de Granada y el MADOC del Ejército de Tierra español o las diversas cátedras en Madrid (“Almirante Juan de Borbón”, en la Universidad Complutense), Zaragoza (“Cátedra Paz, Seguridad y Defensa”), Salamanca (“Almirante Martín Graniizo”) o León (“Cátedra de Seguridad y Defensa Almirante Bonifaz”). La premisa que guió este desarrollo fue el integrar en estos centros a gran cantidad de profesores y analistas del mayor número posible de disciplinas, para así conseguir una divulgación más amplia.

Con esa variedad de fórmulas, la implementación de la política de promoción de la denominada cultura de defensa causó el incremento de eventos universitarios por toda la geografía del país, con la firma de acuerdos entre el MINISDEF, u otros órganos territoriales de las FAS, y las universidades. Con la idea de favorecer una difusión mayor estos avances se hicieron desde una perspectiva de “seguridad y defensa”, para así poder integrar a más actores y que la entrada de las FAS en los campus fuese más “amable”, en términos menos militares.

Por ello, también el que se primase la divulgación y docencia, frente a la investigación. También ha sido consecuencia directa de este proceso la prolija literatura sobre seguridad y defensa. Muchos de esos trabajos, con autoría de autores civiles y militares, han sido publicados o patrocinados por el MINISDEF y/o las FAS. En este sentido, también el Instituto Español de Estudios Estratégicos lanzó una revista académica homónima, con el objetivo de potenciar los trabajos científicos sobre esas materias.

La institucionalización de esta política favoreció que, ya en el nuevo siglo, estas dinámicas se mantuviesen. Los centros universitarios puestos en marcha dieron respaldo ins-

titucional a muchos profesores junior y sénior, apoyando programas de formación (también de posgrado) y, en menor medida, de investigación. A su vez, estimuló la llegada y consolidación en este campo de conocimiento de nuevos doctores especializados en seguridad, paz y defensa. El fomento de la cultura de defensa reforzó algunos de los proyectos previos relevantes, como la referida cátedra en la Universidad Complutense, la Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación (UNISCI), también en la Universidad Complutense, se benefició de este apoyo con subvenciones para formar a los primeros doctores en estudios de defensa. Además, fruto de la colaboración entre la universidad granadina y el MADOC, Granada pudo desarrollar potentes proyectos académicos, como diversos congresos nacionales o la puesta en marcha de equipos de investigación.

El acervo relacional, divulgativo y formativo previo resultó útil para conseguir esos objetivos iniciales, valiéndose del interés de determinados profesores y de las posibilidades que la autonomía universitaria les brindaba: que los estudios de seguridad y defensa entrasen en las aulas de las universidades. De entre todos los productos originados por la política pública, por su amplitud y volumen destacaron tres: el primero, la ya aludida firma de convenios de colaboración (que permitían desde la celebración de eventos hasta el desarrollo de prácticas curriculares o extracurriculares de estudiantes en instalaciones militares); el segundo, el fomento y subvención de congresos, jornadas, seminarios, etc.; la tercera línea de trabajo que se implementó con gran acogida fueron los convenios de cooperación para establecer asignaturas, bien regladas, bien de formación de extensión universitaria, en las licenciaturas y, posteriormente, en los grados.

En lo que respecta a las jornadas científicas (la práctica totalidad de las universidades españolas contaron con algún acto de este tipo en sus programas), estas obedecían a diversos objetivos. Por un lado, donde no existía oferta reglada de títulos sobre defensa y seguridad internacional, ayudaban a divulgar estos contenidos entre profesorado y estudiantado, a la vez que reforzaba esta línea de trabajo en los currículums de aquellos investigadores que querían especializarse. Por otro lado, en las universidades ya con mayor tradición, suponían la consolidación de méritos para el profesorado mientras que abría un espacio de oportunidades de formación especializada para el estudiantado.

Toda esta pléyade de opciones de colaboración encontraba su forma de institucionalización más avanzada en los centros de naturaleza mixta entre universidades y organismos de defensa (bien con el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional del ministerio de Defensa, bien otros organismos de los respectivos ejércitos). Así, dentro de esta vía destacan las cátedras, como las de Salamanca o Santiago de Compostela, auténticas pioneras. A ellas se sumaron instituciones similares en Madrid, Zaragoza o Granada. Los campos vinculados a disciplinas sociales y jurídicas fueron los más prolijos en la implantación de estos centros, aunque la Universidad Complutense o algunas universidades politécnicas ejemplifican el desarrollo en otras áreas de conocimiento. Rasgo compartido era la fuente de financiación, correspondiendo la mitad a cada una de las partes. Sus actividades se dirigían a la puesta en marcha de cursos de verano, visitas culturales a instalaciones militares, jornadas, etc. En definitiva, su orientación era prioritariamente de difusión, divulgación y formación de la cultura de defensa.

Esa característica permite observar una carencia: la de programas de investigación. Con alguna excepción, como el CEMIX UGR-MADOC en sus años iniciales, ninguno de estos centros potenció la investigación como fórmula preferente de colaboración, más allá de que los especialistas civiles mantuviesen líneas propias de investigación en seguridad y defensa. Por tanto, buena parte de las publicaciones no eran resultado de trabajos de esta naturaleza, sino fruto de la reflexión en esas jornadas.

En definitiva, estas instituciones creadas entre fuerzas armadas y sociedad se centraron en fomentar y proyectar esas relaciones civiles-militares, partiendo de la definición inicial de que la escasa cultura de defensa era consecuencia de esa brecha social. De tal manera, esta política pública permitió el conocimiento mutuo entre instituciones, favoreció sentar juntos a profesionales de los dos ámbitos y coadyuvó a la impartición de docencia sobre seguridad internacional y defensa a las nuevas generaciones de estudiantes.

La cultura de inteligencia en España

De manera previa a la aparición de la política de cultura de inteligencia, el conocimiento veraz de la sociedad española respecto al funcionamiento de los servicios de inteligencia resultaba superficial. Hasta entonces habían resultado predominantes, en un primera instancia, la investigación historiográfica, referida a las actividades de diversas entidades dedicadas al espionaje en el transcurso de diferentes episodios históricos (Pastor 1990; 1996); en una segunda instancia, el periodismo de investigación, mayoritariamente interesado por los escándalos mediáticos del servicio de inteligencia español (Rueda 1993; 1997; Bardavio,

Cernuda y Jauregui 2001; Macia 2001); y en una tercera, la bibliografía jurídica, con un enfoque habitualmente comparativo a los marcos normativos de diferentes comunidades de inteligencia (Ruiz 2002; Pérez 2002). Las aproximaciones a la realidad más contemporánea de la función de inteligencia en términos estrictos resultaban minoritarias, la totalidad de ellas incluidas en las revistas profesionales editadas por diferentes unidades de las Fuerzas Armadas (Bravo 1977a; 1977b; Daneo 1978; Sánchez 1983; Miró 1983; Amatriaín 1998).³

No sería casualidad que estas expresiones tan tempranas de reflexión sobre aspectos referidos de una u otra forma a la función estatal de inteligencia fueran materializadas en ambientes de naturaleza militar, una clara manifestación del estrecho vínculo ya entonces existente entre el ámbito de la defensa y el de la inteligencia. No en vano, el entonces servicio de inteligencia español, el Centro Superior de Información de la Defensa (CESID), era una organización de naturaleza mixta, en el que la identidad militar aún se encontraba presente en su diseño institucional (prestando servicio al Ministerio de Defensa, además de al Presidente del Gobierno), como en sus propósitos funcionales (con clara vocación por la información militar, en especial durante sus primeros años) y la composición de su personal estatutario (con una notable presencia de militares y guardias civiles) (Ruiz 2005).

En 2002 se produce un importante hito que sería determinante para la posterior articulación de la política de cultura de inteligencia en España: la creación del Centro Nacional de Inteligencia. Tal y como señala

Díaz,⁴ el CESID, constituido en el contexto de la transición política a la democracia, encontró impedimentos estructurales y coyunturales que condujeron a que la institución llegase a “un estado de parálisis, desprestigio y desconfianza que hacían mella tanto en las relaciones en el seno del CESID como entre este y la sociedad”. La reforma se planteaba entonces como un proceso necesario para, por un lado, establecer un marco regulatorio u un modelo organizacional apropiado; y, por otro, restablecer la imagen del servicio de inteligencia español ante la opinión pública, que había quedado duramente afectada por una sucesión de escándalos mediáticos desencadenados durante la década anterior. Dicho contexto de cambio organizacional se configuraría como un terreno proclive para reconsiderar el papel del recién creado CNI ante el conjunto de la sociedad española y las herramientas necesarias para una mayor interlocución con ella, fines para los que se acuñaría el concepto de “cultura de inteligencia” como política de sensibilización acerca de las funciones del servicio de inteligencia español como institución que actúa al amparo y bajo control de la legislación.

A pesar de que se trata de un concepto que ha tenido recorrido en España, no existe una única definición de lo que es la cultura de inteligencia. Alberto Saiz, secretario de Estado Director del CNI afirmaría que el objetivo de la cultura de inteligencia impulsada por el servicio de inteligencia español “es dar a conocer la labor de dicha Institución, su funcionamiento, la legislación que lo regula y su

3 Para una relación detallada de las publicaciones sobre los servicios de inteligencia en la España contemporánea, consúltense el trabajo de Goberna (2006).

4 La obra de Díaz, *Los servicios de inteligencia españoles. Historia de una transición*, es la primera tesis doctoral realizada sobre los servicios de inteligencia españoles contemporáneos, recibiendo el Premio Nacional de Defensa 2003 en Investigación Científica (Goberna 2007).

contribución fundamental a garantizar la seguridad del Estado y, sobre todo, su vocación de servicio” (Saiz 2005, IX). En ese sentido, Navarro (2004, 22) definiría la cultura de inteligencia como “el conjunto de iniciativas y recursos que promueven la conciencia de su necesidad y aportan comprensión cívica sobre la realidad de los organismos de inteligencia en el ámbito de la seguridad y la defensa en el seno de una sociedad”, esfuerzo que se desarrollaría en torno a tres líneas estratégicas que habrían servido como elementos constitutivos de los estudios de inteligencia en España: la investigación, la formación, y la doctrina.

En cuanto a los actores participantes, de forma más detallada, Díaz Fernández y Arcos (2021) señalan que los departamentos constituidos para la promoción de la cultura de inteligencia se dirigen a la interacción con las universidades, a través de actividades académicas patrocinadas y/o con personal de la institución, acceso a información desclasificada y otras fuentes primarias para la investigación, con el propósito de crear una comunidad académica que permita el desarrollo de los estudios de inteligencia, un entendimiento compartido de conceptos y actividades asociados a este campo de estudio; los medios de comunicación, a través de la divulgación de información de diferente naturaleza para favorecer la transparencia y la rendición de cuentas; y, por último, el sector privado, mediante la promoción de eventos de interés empresarial que favorezcan una mayor comprensión de las utilidades de la inteligencia en el ámbito corporativo y el establecimiento de las relaciones necesarias para concienciar acerca de la importancia de este tipo de actores para la seguridad nacional, así como la capacidad de ejercer influencia y movilizar recursos.

Partiendo del punto de inflexión de 2002, y en el marco de esta nueva línea de cultura de inteligencia, el CNI desarrolla una ambiciosa política de relaciones públicas y comunicación institucional, estableciendo vínculos con diversas instituciones universitarias españolas, y comienza a promover diferentes esfuerzos dirigidos a fomentar la reflexión acerca de los servicios de inteligencia, sus actividades y procedimientos en coordenadas homologables a las descritas anteriormente respecto a la cultura de defensa durante la década anterior. Ante la escasez de datos cuantitativos que permitan evaluar en qué medida la política de cultura de inteligencia ha transformado la percepción de la sociedad española respecto a su servicio de inteligencia (Díez Nicolás 2012), resulta oportuno introducir algunas de las principales líneas de trabajo que en el marco de esta política se han venido desarrollando.

Al igual que la cultura de defensa, la cultura de inteligencia encontraría como principal vía de institucionalización el establecimiento de convenios con diferentes entidades universitarias para promocionar la formación, la investigación y la divulgación en materia de inteligencia. En 2005, el servicio de inteligencia español suscribe un convenio de colaboración con la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid (URJC), constituyéndose la Cátedra en “Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos”, y poco después otro con la Universidad Carlos III de Madrid (UC3M), creándose el Instituto Juan Velázquez de Velasco en Inteligencia para la Seguridad y la Defensa. Ambas instituciones se conformarían como dos de las principales concreciones institucionales de la política de cultura de inteligencia, trabajando conjuntamente en cuatro líneas de actuación: política de capitalización, relativa a la experiencia personal e institucional en asun-

tos relacionados con la inteligencia; política de formación, acerca del diseño de programas educativos; política editorial y de documentación, dirigida a la puesta en circulación de publicaciones especializadas; y política de investigación, referente fundamentalmente a promover las tesis doctorales sobre materias asociadas a la inteligencia (Velasco, Arcos y Navarro 2009).

Desde esta incipiente institucionalización de la cultura de inteligencia, el servicio de inteligencia español comenzaría a promover una creciente oferta formativa a través de diferentes instituciones universitarias que, contando con la colaboración del CNI, propondrían itinerarios especializados para satisfacer el creciente interés académico y profesional por los servicios de inteligencia. La primera de ellas, en el curso 2004-2005, sería el Curso de Experto Universitario en Servicios de Inteligencia organizado por el Instituto Universitario Gutiérrez Mellado (entidad surgida de un convenio entre la Universidad Nacional de Estudios a Distancia y el Ministerio de Defensa). Como señalan Moyano, Gaete y Rivas (2014), este acercamiento del CNI al mundo universitario partiendo del concepto de cultura de inteligencia dio lugar un incremento destacado sobre la producción científica en el campo de los estudios de inteligencia, y más particularmente, en la publicación de tesis doctorales. Asimismo, los eventos académicos sobre inteligencia se sucederían con creciente frecuencia, con un notable peso de los congresos internacionales de inteligencia organizados bianualmente bajo el patrocinio del CNI, contando con la participación de especialistas nacionales y extranjeros.

Bajo el impulso de la política de cultura de inteligencia, comenzarían a aparecer un

número destacable de publicaciones referidas a los servicios de inteligencia. Si de manera previa a la política de cultura de inteligencia la bibliografía predominante giraba en torno a la investigación historiográfica, en este nuevo contexto se produce un claro cambio de enfoque, abarcando otra serie de elementos que permitirían un mayor dialogo entre disciplinas y la inclusión de aspectos referidos más directamente a la actividad contemporánea de los servicios de inteligencia. Para el desarrollo de estas publicaciones, el CNI promovería la colaboración con otras instituciones del ámbito de la defensa, como es el caso del Instituto Español de Estudios Estratégicos, entidad que editaría en el año 2004 uno de sus Cuadernos de Estrategia dedicado a los estudios de inteligencia con la colaboración del servicio de inteligencia español, o la Revista de Aeronáutica y Astronáutica, publicando en marzo de 2004 un segundo dossier monográfico sobre los servicios de inteligencia en España contando con la presentación del entonces secretario de Estado, Director del CNI Jorge Dezcallar de Mazarredo.

Iniciativas de similares características se replicarían en lo venidero, entre las que destacaría la publicación en 2005 de un monográfico de la Revista Arbor (editada por el Consejo Superior de Investigaciones Científicas) bajo el título *Al servicio del Estado: inteligencia y contrainteligencia en España*, que además de contar trece contribuciones de expertos nacionales, incluye una presentación del entonces secretario de Estado Director del CNI, Alberto Sainz Cortés. Esta línea de trabajo en torno a la investigación sobre la inteligencia encontraría uno de sus más relevantes avances en el lanzamiento de la primera revista especializada sobre inteligencia en España *Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectiva* en

2006,⁵ en cuya presentación Félix Sanz Roldán, entonces secretario de Estado Director del CNI, afirmaría que “una revista científica es el foro perfecto para el debate de las ideas, que deben nutrir intelectualmente el proceso de reestructuración y la adaptación de los Servicios de Inteligencia a las nuevas condiciones de seguridad” (CNI 2006, 4).

Conclusiones

El análisis confirma que la puesta en marcha de la política pública de fomento de la cultura de inteligencia fue producto de un proceso de isomorfismo institucional, por el que se adoptaron determinadas prácticas, tomando como referencia a otras instituciones del mismo campo organizacional y la misma dependencia jerárquica, en particular, del ámbito de la defensa. Las similitudes en el desarrollo de las políticas de cultura de defensa y de cultura de inteligencia resultan evidentes en cuanto a la identificación de sus objetivos y al diseño de las acciones para su consecución. Las características del campo organizacional compartido por el servicio de inteligencia español y las instituciones de defensa, así como los atributos organizacionales de cada una de las partes son elementos de peso a la hora de explicar esta emulación.

En primer lugar, la política de promoción de la cultura de inteligencia partió de las mismas premisas que la cultura de defensa: existía una brecha en las relaciones entre el servicio de inteligencia (cuerpo con importante peso de profesionales militares en ese momento) y la sociedad, que podía suponer un menosca-

bo de la legitimidad social de la organización pública, además de un bajo o nulo conocimiento de las funciones del CNI por parte de la ciudadanía. Todo ello, en un momento de transformación del orden internacional, de los retos de seguridad internacional y del propio servicio (que pasó del CESID al CNI, con implicaciones burocráticas profundas más allá del mero cambio de denominación). Esos factores conformaban una coyuntura crítica.

En segundo lugar, y al igual que el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas, el CNI fijó en la universidad un campo de atención preferente para el desarrollo de la política, pues entendía que los académicos podían contribuir decisivamente a su éxito, en un doble sentido: la formación de estudiantes, y como élite intelectual que influiría en la opinión pública. En tercer lugar, puso en marcha el mismo tipo de iniciativas y actividades que Defensa, a saber: jornadas y seminarios universitarios, cátedra universitaria, y publicaciones académicas o una revista científica.

Desde el institucionalismo ideacional, es posible explicar el diseño y la implementación inicial de la cultura de inteligencia como ejemplo de isomorfismo institucional. Esta investigación supone así una contribución original y relevante para explicar la formulación y el desarrollo de determinadas políticas públicas, en el campo de los estudios de inteligencia, seguridad y defensa. Los resultados contribuyen al avance de las aproximaciones teóricas institucionalistas en este ámbito, pues presentan un notable margen de desarrollo. El neoinstitucionalismo, corriente caracterizada por una amplia diversidad de aproximaciones al estudio de las instituciones, puede ofrecer herramientas teórico-conceptuales de gran utilidad a la hora de explicar los procesos de cambio organizacional, sus diferentes moda-

⁵ Fue continuada desde 2015 y hasta su cierre en 2022 por *The International Journal of Intelligence, Security and Public Affairs*, publicada por Taylor and Francis.

lidades, y las resistencias que estos pueden encontrar.

Una reflexión final, que abre nuevas líneas de investigación, es el grado de replicabilidad entre ambas políticas. En efecto, la cultura de inteligencia emula medios y objetivos claramente inspirados o tomados de la política de fomento de la cultura de defensa, lo cual implica la socialización de la actividad institucional y la transparencia. No obstante, se inserta en una organización caracterizada por el secreto: los servicios de inteligencia. En última instancia, que determinadas prácticas resulten exitosas en una institución no implica que puedan ofrecer el mismo resultado positivo cuando son trasladadas a contextos organizacionales diferentes. En ese sentido, resulta pertinente preguntarse si esta particularidad ha podido condicionar de alguna forma el desarrollo ulterior de la cultura de inteligencia, tras el impulso inicial, pese a las altas expectativas generadas y a los muy importantes avances cosechados.

Por otra parte, y con el propósito de paliar las limitaciones metodológicas en las investigaciones futuras sobre la labor de sensibilización pública del servicio de inteligencia español, se destaca la oportunidad que ofrecen otras fuentes primarias no contempladas en el presente trabajo, como la posibilidad de realizar entrevistas en profundidad a académicos que tuvieron peso en las fases iniciales de la política de cultura de inteligencia, así como a miembros retirados del CNI que estuvieron relacionados con dicha labor.

Bibliografía

- Amatriaín Méndez, Jesús. 1998. "Inteligencia en las operaciones de mantenimiento de la paz". *Boletín de Información* 255: 17-24.
- Arcos, Rubén. 2013. "Academics as Strategic Stakeholders of Intelligence Organizations: A View from Spain". *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 26 (2): 332-346. doi.org/10.1080/08850607.2013.757997
- Arcos, Rubén; y Antón, Joan. 2010. "Reservas de Inteligencia: hacia una Comunidad ampliada de Inteligencia". *Inteligencia y Seguridad* 8: 11-38.
- Bardavio, Joaquín, Pilar Cernuda y Fernando Jauregui. 2001. *Servicios Secretos*. Madrid: Debolsillo.
- Blanco, José María, y Gustavo Díaz Matey. 2015. "Presente y futuro de los Estudios de Inteligencia en España". *Documento Marco* 11: 1-29.
- Bravo Nuche, Ramón. 1977a. "La inteligencia, esa desconocida". *Revista General de Marina* 192: 173-180
- Bravo Nuche, Ramón. 1977b. "Servicios de inteligencia". *Revista General de Marina* 193: 185-197.
- Bernal, Pedro. 2011. "La cultura de seguridad y defensa, un proyecto en marcha". *Cuaderno de Estrategia* 155: 23-63.
- Bueno, Alberto. 2018. "La promoción de la cultura de defensa en las universidades españolas: evaluación de diseño del Programa de Colaboración del Ministerio de Defensa". *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 5 (1): 27-47.
- Bueno, Alberto. 2016. "La cultura de seguridad y defensa: una propuesta de análisis conceptual desde la ciencia política". *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* 8: 41-70.
- Carter, Jeremy G. 2016. "Institutional Pressures and Isomorphism: The impact on Intelligence-Led Policing Adoption". *Police Quarterly* 19 (4): 435-460. doi.org/10.1177/1098611116639536

- Centro Nacional de Inteligencia. 2006. *Palabras del secretario de Estado Director del CNI en la presentación de la primera revista sobre inteligencia*.
- Cremades, Álvaro. 2021. "Sobre las instituciones estatales de seguridad en América Latina: similitudes y particularidades frente al caso español". *Methaodos. Revista de ciencias sociales* 9 (1): 45-59. doi.org/10.17502/mrcs.v9i1.447
- Coulthart, Stephen, Michael Landon-Murray y Damian Van Puyvelde. 2019. "Introduction: A Pluralistic Approach to Intelligence Scholarship". En *Researching national security intelligence: multidisciplinary approaches*, editado por Stephen Coulthart, Michael Landon-Murray y Damian Van Puyvelde, 1-10. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Daneo Palacios, Emilio. 1978. "Información – Inteligencia". *Revista de Aeronáutica y Astronáutica* 448: 201-206.
- Díaz Blanco, Valentín. 2016. "Finalidad de la inteligencia". En *Inteligencia: un enfoque integral*, editado por la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, 41-75. Madrid: Ministerio de Defensa.
- Díaz Fernández, Antonio, y Ruben Arcos. 2021. "A Framework for Understanding the Strategies of Openness of the Intelligence Services". *The International Journal of Intelligence, Security and Public Affairs* 23 (3): 259-280. doi.org/10.1080/23800992.2021.2010365
- Díaz-Matey, Gustavo. 2010. "The Development of Intelligence Studies in Spain". *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 23: 748-765. doi.org/10.1080/08850601003781027
- Díez Nicolás, Juan. 2012. "La imagen de los servicios de inteligencia en la sociedad". *Inteligencia y seguridad: revista de análisis y prospectiva* 11: 149-160.
- DiMaggio, Paul J., y Walter W. Powell. 1983. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields". *American Sociological Review* 48 (2): 147-190. doi.org/10.2307/2095101
- Directiva. 2002. Directiva 5/2002, de 11 de enero, por la que se aprueba el Plan Director de Cultura de Defensa.
- Directiva. 2003. Directiva 138/2003, por la que se aprueban los Planes Derivados del Plan director de Cultura de Defensa, 16 de septiembre.
- Directiva de Defensa Nacional. 2000. Directiva 1. Presidencia del gobierno España, 1 de diciembre.
- DDN (Directiva de Defensa Nacional). 1992. Directiva de Defensa Nacional 1/92, de 27 de marzo. Presidencia del gobierno, España.
- Dumitru, Irena. 2014. "Building an Intelligence Culture from Within: The SRI and Romanian Society". *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 27 (3): 569-589. doi.org/10.1080/08850607.2014.900298
- Farrell, Theo. 1998. "Culture and military power". *Review of International Studies* 24: 407-416.
- Goberna, Juan R. 2005. "Los servicios de inteligencia en la historiografía española". *Arbor* 180 (709): 25-74. doi.org/10.3989/arbor.2005.i709
- Goberna, Juan R. 2006. "La "cultura de inteligencia" y la Historia contemporánea en España: Problemas actuales y perspectivas de futuro". *Empiria: Revista de Metodología en Ciencias Sociales* 11: 93-106.

- Goberna, Juan R. 2007. *Inteligencia, espionaje y servicios secretos en España*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- Hall, Peter A. y Rosemary C. R. Taylor. 1996. "Political science and the three new institutionalisms". *Political Studies* 44 (5): 936-957.
- Hidek, Matt. 2011. "Military doctrine and intelligence fusion in the American homeland". *Critical Studies on Terrorism* 4 (2): 239-261.
doi.org/10.1080/17539153.2011.586207
- Juneau, Thomas, y Stephanie Carvin. 2021. *Intelligence Analysis and Policy Making: The Canadian Experience*. California: Stanford University Press.
- Koning, Edward Anthony. 2016. "The three institutionalisms and institutional dynamics: understanding endogenous and exogenous change". *Journal of Public Policy* 36 (4): 639-664.
doi.org/10.1017/S0143814X15000240
- LBD (Libro Blanco de la Defensa). 2000. *Libro Blanco de la Defensa*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- Macia Mercade, Juan. 2001. *Periodismo y servicios secretos*. Madrid: Universitas.
- Miró Valls, Cayetano. 1983. "La Defensa Nacional y la Inteligencia I: La información en la Decisión". *Revista Ejército* 516: 29-32.
- Moyano, Manuel, José Manuel Gaete, y Pedro Rivas. 2014. "Estudios sobre Inteligencia en la Academia Española: un balance retrospectivo a través de las tesis doctorales (1976-2012)". *Revista Eletrônica de Biblioteconomia e Ciência da Informação* 19: 213-234.
- Navarro, Diego. 2004. "Introducción". En *Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional*, editado por el Instituto Español de Estudios Estratégicos, 6-31. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Pastor Petit, Domingo. 1990. *Espionaje, la Segunda Guerra Mundial y España*. Madrid: Plaza y Janés.
- Pastor Petit, Domingo. 1996. *Diccionario Enciclopédico del Espionaje*. Madrid: Editorial Complutense.
- Pérez Villalobos, María Concepción. 2002. *Derechos fundamentales y servicios de inteligencia*. Granada: Grupo Editorial Universitario.
- Peters, Guy B. 1999. *Institutional theory in political science: The new institutionalism*. Londres: Printer.
- Pierson, Paul. 2006. "Public Policies as Institutions". En *Rethinking Political Institutions. The Art of the State*, editado por Ian Shapiro, Stephen Skowronek y Daniel Galvin, 114-131. Nueva York: New York UP.
- Powell, Walter W. 1991. "Expanding the Scope of Institutional Analysis". En *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, editado por Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio, 183-203. Chicago: University Of Chicago Press.
- Rueda, Fernando. 1993. *La casa. El CESID: agentes, operaciones secretas y actividades de los espías españoles*. Madrid: Temas de Hoy.
- Rueda, Fernando. 1999. *Por qué nos da miedo el CESID*. Madrid: Foca.
- Ruiz Miguel, Carlos. 2002. *Servicios de inteligencia y seguridad del Estado constitucional*. Tecnos: Madrid.
- Ruiz Miguel, Carlos. 2005. "El CESID: historia de un intento de modernización de los Servicios de Inteligencia". *Arbor* 180 (709): 121-150.
- Saiz Cortés, Alberto. 2005. "Presentación". *Arbor* 180 (709): IX-XI.

- Sánchez Méndez, José. 1983. "Inteligencia". *Revista de Aeronáutica y Astronáutica* 504: 1194-1203.
- Sansó-Rubert Pascual, Daniel. 2006. "La articulación de la Comunidad de Inteligencia Española: realidad y perspectivas de futuro". *Boletín de Información del CESEDEN* 297.
- Van Puyvelde, Damien, James J. Wirtz, Jean-Vincent Holeindre, Benjamin Oudet, Bar-Joseph Uri, Ken Kotani, Florina Cristiana Matei y Antonio M. Díaz Fernández. 2020. "Comparing National Approaches to the Study of Intelligence". *International Studies Perspectives* 21 (3): 1-40. doi.org/10.1093/isp/ekz031
- Velasco, Fernando, Rubén Arcos y Diego Navarro Bonilla. 2009. "La cultura de inteligencia en España: una exigencia estratégica en desarrollo". En *Democratización de la función de inteligencia: el nexo de la cultura nacional y la inteligencia estratégica*, editado por Russell G. Swenson y Susana C. Lemozy, 353-365. Washington DC: National Defense Intelligence College.
- Velasco, Fernando, Diego Navarro Bonilla y Rubén Arcos. 2010. "Introducción: convergencia disciplinar y diversidad como necesidad en los Estudios de Inteligencia". En *La inteligencia como disciplina científica*, editado por Fernando Velasco, Diego Navarro Bonilla y Rubén Arcos, 17-22. Madrid: Plaza y Valdés.