

---

# CULTURA DE LA INTELIGENCIA EN CANADÁ<sup>1</sup>

## Una evaluación

Stephane Lefebvre<sup>2</sup>

---

### RESUMEN

*En Canadá, la inteligencia tradicionalmente ha jugado más bien un papel insignificante en la toma de decisiones. Líderes políticos, funcionarios de alto nivel, y diplomáticos raramente mencionan algún interés en inteligencia o algún uso de ella. En este ensayo, voy a argumentar que la cultura de inteligencia en Canadá, hasta el punto en que se puede apreciar, existe al margen de la política de la nación, dándole solamente importancia cuando se perciben tiempos de grandes escándalos o fracasos. Una de las razones principales de esta situación es la cultura estratégica de Canadá, que privilegia factores teóricos reflejados en normas internacionales y discursos sobre la capacidad relativa de los estados. Otras razones incluyen la falta de masa crítica de eruditos y periodistas para educar a los ciudadanos canadienses y oficiales en asuntos de inteligencia en perspectivas multidisciplinarias, y la falta de una estrategia de inteligencia nacional o una visión a largo plazo del papel de inteligencia para adelantarse a los intereses nacionales de Canadá. Siempre y cuando la cultura estratégica de Canadá no vea a la inteligencia como un gran recurso de poder nacional, será muy difícil que una verdadera cultura de inteligencia canadiense pueda emerger más allá de los límites de la comunidad de inteligencia con una capacidad completa e independiente para impulsar la inteligencia nacional. Los cambios de post – 9/11 van a necesitar más tiempo para madurar y cumplir con los efectos deseados.*

### INTRODUCCIÓN

La inteligencia contribuye a la fuente de poder nacional de un país. Las figuras claves en el liderazgo de las potencias mayores, incluyendo los Estados Unidos, El Reino Unido, Francia y Rusia, no podrían estar donde están sin la deliberada aparición de inteligencia estratégica. Este no es el caso de Canadá, donde la inteligencia tradicionalmente ha jugado más bien un papel insignificante en la toma de decisiones. Líderes políticos, funcionarios de alto nivel, y diplomáticos raramente mencionan algún interés en la inteligencia o algún uso de ella. En una forma decisiva, el antiguo diplomático canadiense, Peter Johnston, reveló en sus

---

<sup>1</sup> Extraído de “Democratización de la Función de Inteligencia – El Nexo de la Cultura Nacional y la Inteligencia Estratégica”, National Defense Intelligence College, Washington, DC, Enero de 2009, pp. 365-386.

<sup>2</sup> El Sr. Stephane Lefebvre es Jefe de Sección del Centro de Análisis Estratégico en el Center for Operational Research and Analysis (CORA), Defence Research and Development Canada (DRDC). Ha escrito extensamente sobre asuntos relacionados con la Inteligencia y la Seguridad Europea. Los puntos de vista expresados en este trabajo son de su exclusiva responsabilidad y no reflejan la posición oficial del Gobierno del Canadá ni de alguno de sus departamentos o agencias. El autor desea agradecer al Dr. Russell Swenson y al Sr. Greg Smolynech por sus comentarios y sugerencias a las primeras versiones del presente ensayo.  
[stephane.lefebvre@drdc-rddc.gc.ca](mailto:stephane.lefebvre@drdc-rddc.gc.ca).

memorias en 1972, que el secretario de la Oficina de Consejo Privado (el vice – ministro del Primer Ministro, Secretario del Gabinete, y Jefe de Servicio Público), preguntó porqué el país está gastando dinero en inteligencia, qué es inteligencia, y si es necesaria. Se realizaron dos estudios, uno tras otro, para contestar las preocupaciones del secretario, concluyendo ambas, después de consultas con Londres y Washington, que gastar dinero en las capacidades de inteligencia de Canadá sería después de todo, dinero bien gastado.<sup>3</sup>

Este ejemplo expresa vívidamente el argumento planteado con frecuencia por profesionales y académicos de la inteligencia canadiense de que su país no tiene suficiente cultura de inteligencia, si es que alguna pudiera ser percibida. Una de las razones principales de esta situación es la cultura estratégica de Canadá, que privilegia factores teóricos reflejados en normas y discursos internacionales sobre la consideración de la capacidad relativa de los estados.<sup>4</sup> De este último surgirían los conceptos de desafíos y de oportunidades internacionales, que resultan centrales para una cultura de inteligencia. Pues, en este trabajo, voy a discutir la cultura estratégica de Canadá en tanto provee el contexto necesario para evaluar el lugar de la Inteligencia en Canadá. La manera en que los canadienses son, y cuáles son sus símbolos (ej. el castor, la policía real montada canadiense, jockey sobre hielo), sus mitos (ej. Canadá es un país pacifista), y sus metáforas (ej. agente honesto, poder mediano, contrapeso) con relación a asuntos del extranjero y defensa, predisponen a los canadienses a ver la inteligencia bajo una luz particular.<sup>5</sup> Algunos rápidamente argumentan que la estrategia cultural de Canadá está mal definida<sup>6</sup>, porque los intereses estratégicos del país están mal entendidos por los políticos, y para los funcionarios públicos están por detrás de la promoción y proyección de los valores canadienses en el exterior. Esto se debe al hecho de que mayoritariamente, como ha resaltado el historiador Jack Granatstein, “Canadá es un país sin mucho sentido de su historia, e inevitablemente los mitos florecen donde los hechos no son enseñados, son deliberadamente olvidados o fácilmente ignorados”<sup>7</sup>.

### **IDENTIDAD NACIONAL CANADIENSE**

Hoy en día, la identidad tradicional nacional de Canadá, (Francés, Inglés y Católico – Protestante, a menudo en tensas relaciones)<sup>8</sup> está siendo redefinida al aumentar la

---

<sup>3</sup> Peter Johnston, *Cooper’s Snoopers and Other Follies: A Memoir about Spies, Diplomats and Other Rascals* (Victoria: Trafford Publishing, 2002), p. 108 – 109.

<sup>4</sup> En otras palabras, planteo que en el contexto canadiense las ideas y los factores ideológicos (los cuales refieren a variables como cultura política, creencias, percepciones, identidades, normas internacionales y nacionales), pueden ser culturalmente más significativos aún que los factores primarios (como las capacidades, patrones de alianzas, el balance del poder militar, los recursos económicos, etc.). Para un panorama sobre el rol de las ideas en los asuntos internacionales, ver Colin Hay, *Political Analysis: A Critical Introduction* (Basingstoke: Palgrave, 2002).

<sup>5</sup> Ver Davis Haglund, “What Good Is Strategic Culture? A Modest Defence of an Immodest Concept”, ensayo presentado en el encuentro anual de la International Studies Association (Montreal, March 17, 2004), p. 18, 23 – 26.

<sup>6</sup> El punto está fuertemente discutido en Scot Robertson, “Years of Innocence and Drift: The Canadian Way of War in the Post – Cold War Era”, en *The Canadian Way of War: Serving the National Interest*, editado por el Cnl Bernd Horn (Toronto: Dundurn Press, 2006), p. 359 – 368.

<sup>7</sup> J.L. Granatstein, “The peacekeeping myth: “Canadians keep the peace; American fight wars, “goes the cliché, “The National Post, 31 January 2007, p. A19.

<sup>8</sup> Robert Bothwell, *The Penguin History of Canada* (Toronto, Penguin Canada, 2006), p. 435.

diversidad cultural, lingüística, étnica y religiosa. El resultado del censo de 2001 demuestra que Canadá no representa a una población homogénea<sup>9</sup>, sugiriendo que lo que está trascendiendo estas múltiples diversidades es una identidad cívica compartida basada en un conjunto de valores, conexiones puntuales de la comunidad (a través de la infraestructura, interacciones y programas de colaboración sectorial – ej. instituciones como la Corporación de Televisión Canadiense, y el sistema de atención sanitaria, etc.), y una cultura que acepta diferencias, todas enmarcadas y promovidas en una gran parte por el gobierno federal. Los valores principales, los componentes claves de la identidad nacional de Canadá, giran en torno de las nociones de la diversidad, la paz, la igualdad, la justicia y la democracia.<sup>10</sup> Una diversidad abarcada por la mayoría de los canadienses, está encarnada en los componentes principales de la legislación federal, incluyendo el Charter of Rights and Freedom, The Official Language Act, The Canadian Multiculturalism Act, y The Employment Equity Act. En el 2004, la mayoría de los canadienses solían ver a Canadá primero como una federación multicultural, y solo el 20 por ciento como un país multinacional con tres naciones fundadoras (Francia, Inglaterra y Aborigen).<sup>11</sup> En este contexto, la construcción de una identidad nacional basada en lo étnico es una práctica que ha quedado en el pasado, remplazada por la idea que Canadá no es una nación étnica, sino una nación civil en la que los contratos sociales están anclados en el Charter of Rights and Freedom, y el multiculturalismo.<sup>12</sup> En función de lo anterior, no debería sorprender que la mayoría de los canadienses (tres de cinco), pese a la agudeza de la amenaza terrorista, se oponga a la discriminación por apariencias individuales por parte de los organismos de seguridad y agencias de inteligencia. Sin embargo, el treinta y cuatro por ciento de esos opositores a la discriminación racial, se basa en motivos morales y el diecisiete por ciento considera que esa manera de tratar la seguridad es inefectiva, sugiriendo tensiones persistentes entre la necesidad de sentirse seguro y ser tolerante.<sup>13</sup>

### **LOS CANADIENSES Y ASUNTOS EXTRANJEROS**

Siendo una potencia pequeña antes de la Segunda Guerra Mundial, Canadá emergió de ese conflicto como un participante activo en los asuntos del mundo. Adoptando el mantra de “Poder Mediano”, despojándose a si mismo de muchos de sus militares activos –Canadá fue la tercera fuerza más grande entre los aliados– volcándose de manera consciente hacia la obtención de influencia en lugar de depender de un estricto poder material (económico y militar) para lograr sus objetivos internacionales. La seguridad colectiva a través de

---

<sup>9</sup> Por ejemplo, en Canadá, cerca de la quinta parte de la población no habla ni inglés ni francés, las dos lenguas oficiales. Los canadienses poseen huellas originales de no menos de 249 grupos etno- culturales y el 85 por ciento de la población del Canadá adhiere a 33 diferentes religiones del mundo. Joanna Anneke Rummens, “Diversity, Identity and Belonging,” *Canadian Diversity*, Vol. 3, Nº 2 (Spring 2004), p. 39 – 42.

<sup>10</sup> Erin Tolley, “National Identity and the “Canadian Way”: Values, Connections and Culture”, *Canadian Diversity*, Vol. 3, Nº 2 (Spring 2004), p. 11 – 15.

<sup>11</sup> Jack Jedwab, “The Myth of Canada as a multinational Federation,” *Canadian Diversity*, Vol. 3, Nº 2 (Spring 2004), p. 21.

<sup>12</sup> Chantal Bernier, “Mon pays ce n’est pas un pays, c’est une idée....”, *Canadian Diversity*, Vol. 3, Nº 2 (Spring 2004), p. 16 – 18.

<sup>13</sup> Doug Fischer, “Many Canadians OK with racial profiling”, *The Windsor Star*, 9 September 2006, p. A6.

cooperación internacional y organizaciones constituyó la base de la propuesta del país en la seguridad, creyendo que la seguridad interna empieza con la seguridad en el extranjero. Esta propuesta quedó reflejada, en particular, con los acuerdos de inteligencia extranjera de Canadá con inteligencia de señales, (el UK-USA Acuerdo de Seguridad)<sup>14</sup> acuerdos con aliados cercanos en inteligencia de defensa (por ejemplo en NATO, NORAD y entre los aliados anglosajones – CANUKUS y AUSCANUKUS).

Que en ocasiones, en algunos temas, Canadá haya logrado un nivel de influencia que excede sus capacidades no está en duda. Sin embargo, como argumenta Jennifer Welsh, esto fue causado principalmente por la habilidad de Canadá para aplicar procesos y tácticas con efecto, y no por su habilidad para reunir la capacidad material necesaria para lograr sus objetivos.<sup>15</sup> Este punto debe ser tenido seriamente en cuenta ya que la influencia no viene de lo que uno dice, sino de las capacidades que uno pone sobre la mesa.<sup>16</sup> Efectivamente, según Welsh, en el contexto post-9/11, la noción de “poder mediano” ha perdido su lustre, y para los canadienses jóvenes es igual que conformarse con mediocridad. Un estudio hecho en el 2005 por Ipsos-Reid del Instituto de Canadá del Centro Internacional de Woodrow Wilson y el Instituto de Canadá en Asuntos de América del Norte da crédito a esta opinión, ya que el cincuenta y seis por ciento de los canadienses consideraron que su país es una fuerza débil en asuntos mundiales, resultado que contradice a otra encuesta realizada el año pasado, en la que un setenta y seis por ciento de los canadienses están de acuerdo con la declaración de que “Canadá es un actor principal en asuntos mundiales”<sup>17</sup>. Estas dos encuestas sugieren que los canadienses no tienen buena idea del lugar de Canadá en asuntos alrededor del mundo, ni de su habilidad y capacidad para producir cambios y actuar según sus intereses. Es generalmente seguro argumentar que los canadienses tienen poco interés en la política extranjera y que sus opiniones en asuntos de la política extranjera están fragmentadas.<sup>18</sup>

Esta “larga escala de ambivalencia y falta de entendimiento sobre la naturaleza del poder y la fuente de influencia auténtica en asuntos internacionales”<sup>19</sup> entre los canadienses ha permitido a los gobiernos Liberales post-Segunda Guerra Mundial a perseguir una política extranjera enfocada en los valores canadienses y en la noción de que el “multilateralismo debe ser la fuente principal para Canadá de autoridad moral en asuntos internacionales,”<sup>20</sup> sin importar cuales son los intereses nacionales de Canadá en términos de

---

<sup>14</sup> Ver Jeffrey T. Richelson and Desmond Ball, “The Ties That Bind: Intelligence Cooperation Between the UKUSA Countries” (Boston: Allen & Unwin, 1985).

<sup>15</sup> Respuesta de Jennifer Welsh en “What is a Canadian: Fourty-Three Tough-Provoking Responses”, editado por Irvin Studio (Toronto: McClelland & Stewart, 2006), p. 255.

<sup>16</sup> Roy Rempel, “Dreemland: How Canada’s Pretend Foreign Policy Has Undermined Sovereignty” (Montreal & Kingston: McGill-Queens University Press, 2006), p. 15.

<sup>17</sup> Ipsos-Reid, A Public Opinion Survey of Canadians and Americans, Final Report (May 2005), p. 7.

<sup>18</sup> William Hogg, “Plus ça change: Continuity and Culture In Foreign Policy White Papers”, *Internacional Journal*, Vol.59, No.3 (Summer 2004).

<sup>19</sup> Este argumento ha sido totalmente desarrollado y empíricamente fundamentado en Rempel, “Dreemland: How Canada’s Pretend Foreign Policy Has Undermined Sovereignty”. La cita pertenece a la p.5.

<sup>20</sup> Rempel, “Dreemland: How Canada’s Pretend Foreign Policy Has Undermined Sovereignty”, p.68.

beneficiar directamente a los canadienses ordinarios. Los gobiernos conservadores han tenido grandes dificultades al revisar este modelo –incluyendo el incremento de la capacidad material de Canadá para ser una fuerza en el mundo– que a través del tiempo se ha convertido en la necesidad de diferenciar Canadá de los Estados Unidos, y decisiones que algunos podrían argumentar que están en contra de los intereses de Canadá (ej. la negación a participar en la defensa de misiles de Estados Unidos, aunque Canadá sería directamente afectada por cualquier ataque con misiles estratégicos en contra de los Estados Unidos).

Que Canadá “no es un líder destacado en un solo dominio de asuntos mundiales o política pública internacional”<sup>21</sup>, a pesar de sus condiciones geográficas y sus recursos, es claramente desconcertante para muchos. Para el científico político Thomas Homer-Dixon, esto puede ser explicado por la reticencia de los canadienses “para enfrentar la realidad de nuestra actuación de segunda clase en muchas áreas, y hacer algo al respecto. Nosotros estamos muy cómodos con nuestro estatus promedio, o tal vez mediocre. Estamos muy contentos con nuestra complacencia, y muy seguros en nuestra santurronería.”<sup>22</sup> En vano, los diplomáticos canadienses continúan creyendo que Canadá es impresionante en los escenarios mundiales por su estatus de “poder-mediano”<sup>23</sup> como durante la Segunda Guerra Mundial cuando rápidamente reconoció que no era una gran potencia y consecuentemente actuó en persecución de sus propios intereses.<sup>24</sup>

### **LOS CANADIENSES Y LOS ESTADOS UNIDOS**

En los diarios escritos durante un período de ocho años (1981-1989) como embajador de Canadá en los Estados Unidos, Allan Gotlieb cándidamente comentó que los asuntos oficiales extranjeros de Canadá eran anti-americanos y que había muy pocas esperanzas en cambiar sus mentalidades ya que ellos pasan su tiempo enfocados en diferenciar las políticas canadienses con las de los norteamericanos.<sup>25</sup> Las opiniones de los diplomáticos y líderes de Canadá no están necesariamente en desacuerdo con la mayoría de la población canadiense. El antiamericanismo de hoy en Canadá, ciertamente parece ser una característica decisiva del ser canadiense, y al mismo tiempo los canadienses son consumidores ávidos de los productos y cultura de los Estados Unidos.

Bárbara Ann Allen capta muy bien la aptitud de los canadienses hacia los Estados Unidos cuando escribe que “Los canadienses tienen frecuentemente una opinión muy insular de ellos mismos. A pesar de ser un país de inmigrantes, existe la sensación de que podemos funcionar en una burbuja, trabajando con los Estados Unidos en términos de comercio y reclamo de beneficios, y solamente comprometidos en términos de defensa cuando les

---

<sup>21</sup> Thomas Homer-Dixon’s response in “What is a Canadian”, p.9.

<sup>22</sup> Thomas Homer-Dixon’s response in “What is a Canadian”, p.9.

<sup>23</sup> William How and Andrew F. Johnson, “Canadian Foreign Policy and the Middle East: Theory and Practice”, ensayo presentado en el encuentro anual de la International Studies Association (San Diego, March 2006), p.3.

<sup>24</sup> Bothwell, “The Penguin History of Canada” p.360.

<sup>25</sup> Paul Gessell, “Foreign Affairs Rife with Anti-Americanism: Gotlieb”, The Ottawa Citizen, 29 November 2006, p.A1. Ver Allan Gotlieb, “The Washington Diaries” 1981-1989 (Toronto: McClelland & Stewart, 2006).

conviene. Los canadienses critican a los Estados Unidos por sus aparentes fallas para entender a Canadá, y a la vez, a menudo reclaman alguna forma de superioridad moral pasiva.”<sup>26</sup> Según los estudios Pisos-Reid en el 2006 para el Instituto de Canadá del Centro Internacional Woodrow Wilson y el Instituto de Asuntos de Norte América, un cincuenta y ocho por ciento de los canadienses cree que los Estados Unidos son un amigo y aliado muy cercano (cincuenta y tres por ciento en el 2005 y sesenta por ciento en el 2002), mientras que un sesenta y tres por ciento (sesenta por ciento en el 2005 y un cincuenta y seis por ciento en el 2002) de los americanos identificaron al Reino Unido como el mejor amigo y aliado de los Estados Unidos, y solamente un diecisiete por ciento a Canadá (catorce por ciento en el 2005 y un dieciocho por ciento en el 2002). En asuntos de seguridad e inteligencia, no hay ningún amigo o aliado más cercano a Canadá que los Estados Unidos. La geografía, personalidades culturales similares, un historial de trabajo conjunto y desafíos de seguridad similares los hacen aliados naturales de inteligencia. La reciente Comisión canadiense de consultas sobre las acciones de los Oficiales canadienses en relación al caso de Maher Arar, un ciudadano canadiense que fue enviado por las autoridades americanas desde Nueva York a Siria y allí posteriormente torturado, es improbable que afecte los sólidos fundamentos de la colaboración de inteligencia entre Canadá-Estados Unidos en el largo plazo, aunque se requerirán ciertos ajustes en las modalidades de compartir inteligencia por el lado canadiense para asegurar que no sea diseminada inteligencia errónea. El impacto de la Comisión de Investigaciones en opiniones públicas ya se está desvaneciendo, según un estudio realizado en agosto del 2006, que demostró que el cuarenta y ocho por ciento de los canadienses apoyaban la estrecha cooperación con los Estados Unidos en la guerra contra el terrorismo.<sup>27</sup>

### **CANADIENSES Y LA DEFENSA NACIONAL**

El hecho que la política extranjera provea la estructura dentro de la cual la política de defensa es formulada es una práctica aceptada en Canadá, pero este no ha sido siempre el caso. Las críticas de Defensa, al igual que las críticas sobre la Política Exterior, han sido dirigidas hacia casos especiales (en 1964, 1971, 1987, 1992, 1994, 2005) y claramente “no resultó en un método comprensivo global para formular largos y perdurables planes de defensa que estén de acuerdo con la política extranjera”.<sup>28</sup> Al contrario, reflejaron principalmente “las preferencias del Primer Ministro de turno”.<sup>29</sup>

Ahora, muchos canadienses comparten la idea simplista de que Canadá solamente utiliza fuerza militar altruista, aunque en la era post-Guerra Fría, las fuerzas armadas de Canadá han sido usadas en una variedad de misiones además de mantenimiento de la paz, si

---

<sup>26</sup> Barbara Ann Allen, “Like a Sub Adrift: Defence Policy as a Litmus Test for the Martin Government”, en “how Ottawa Spends 2005-2006: Managing the Minority”, edited by G. Bruce doren (Montreal and Kingston: McGill-Queen’s University Press, 2005), p. 60.

<sup>27</sup> Max Harrold, “Quebecers not too worried about terror attack”, *The Gazette* (Montreal) 6 September 2006, p. A11.

<sup>28</sup> Howard G. Coombs and Richard Goette, “Supporting the Pax Americana: Canada’s Military and the Cold War”, en “The Canadian Way of War”, p. 268.

<sup>29</sup> Allen, “Like a Sub Adrift”, p. 61.

bien enfocada en un nivel táctico más que estratégico. En estos casos, el costo, responsabilidad y víctimas tienen que mantenerse a un mínimo, y de acuerdo con el acercamiento adverso a los riesgos, demostrado por los políticos respecto a la seguridad extranjera.<sup>30</sup>

A pesar de la abundante historia militar y gran actuación en guerras, los canadienses hoy en día no están aplastantemente dispuestos a entretener grandes presupuestos para las fuerzas armadas y no los ven comprometidos en operaciones donde tengan que usar la fuerza para imponer el orden.<sup>31</sup> Por ejemplo, la creencia que los argumentos legales son suficientes para responder a las reclamaciones que afecten el interés nacional de Canadá sigue siendo dominante entre los canadienses. Cuando se les preguntó, en un estudio hecho en febrero del 2007, si las tropas deberían ser desplegadas para afirmar la soberanía de Canadá sobre el Ártico, solamente el dieciocho por ciento de los canadienses apoyaron esta postura, en tanto la mayoría, un cincuenta y dos por ciento, apoyó la moción de que Canadá debería hacerlo solamente a través de autoridades legales.<sup>32</sup>

### **Como explica Bárbara Ann Allen:**

Los canadienses seguimos creyendo que a pesar del marcado debilitamiento militar, mantenemos un reclamo de influencia más que proporcional en el escenario mundial, un reclamo que surge de un muy antiguo récord estelar de mantenimiento de la paz. Pero las misiones de paz tradicionales no son lo que se necesita en el ambiente actual. Aunque los canadienses son patrióticos cuando las cosas se ponen difíciles y hay que poner el hombro, como ciudadanos no están frecuentemente dispuestos a apoyar una defensa por la fuerza y, las duras opciones, compromisos y sacrificios posteriores necesarios consistentes en gastos sociales menos generosos o impuestos más altos para una reconstrucción detallada de los requerimientos militares. Es mucho más fácil dejar que los Estados Unidos se encargue de ello. En términos de defensa, los canadienses son frecuentemente “gorreros”.<sup>33</sup>

Durante la Guerra Fría, la participación canadiense en misiones militares fue enfocada en operaciones de nivel táctico. Como resultado, esta mentalidad ha demostrado dificultades para cambiar el contexto hacia las complejas misiones de la post-Guerra Fría, donde las decisiones tácticas frecuentemente tienen un impacto desproporcionado en niveles estratégicos y operacionales. Comandantes del ejército canadiense, que respondieron a esta nueva realidad, están otorgando prioridad a Inteligencia que nunca existió durante la Guerra

<sup>30</sup> Bernd Horn, “Introduction”, en “The Canadian Way of War”, pp. 11-16.

<sup>31</sup> Este es el caso de la actual misión canadiense en Afganistán. The Economist capturó muy bien esta disposición mental: “Los canadienses se sienten hoy en día asqueados de la idea de tener un ejército que realmente pelee. La mayoría preferiría que sus soldados hicieran cosas agradables, como distribuir comida, reconstruir comunidades destruidas o donar cascos azules para las Operaciones de Paz tradicionales de las Naciones Unidas”. Ver “Accentuating the positive”, The Economist, 3 March 2007, p. 46.

<sup>32</sup> The Ottawa Sun, 23 February 2007, p. 7.

<sup>33</sup> Allen, “Like a Sub Adrift”, p. 60.

Fría<sup>34</sup>. La inteligencia militar está ahora más valorada que nunca, pero esto crea desafíos para oficiales de inteligencia y operativos que tienen que adaptarse y responder a nuevos requerimientos abarcando los dominios estratégicos, operacionales y tácticos.<sup>35</sup> Estos están compuestos, según los oficiales de inteligencia militar canadiense, por una doctrina que aún sigue estando informada por sus predecesores de la Guerra Fría y que está necesitando una mayor revisión.<sup>36</sup>

Cabe notar que la rama de los servicios de inteligencia militar de Canadá tiene una gran historia que se remonta a un siglo atrás, que desafortunadamente se desconoce entre el público en general y en ambientes académicos.<sup>37</sup> Contrariamente a los Estados Unidos, los esfuerzos de inteligencia militar de Canadá, sean de nivel estratégico, operacional o táctico, son pequeños (menos de mil empleados), limitados dentro de la estructura burocrática del Departamento de Defensa Nacional y dentro de las unidades militares (a nivel de brigada y por debajo), y raramente bajo escrutinio por los medios de comunicación al público. La noción de que la rama perdió su identidad a través de su absorción por la nuevamente creada rama de seguridad (combinación de funciones de policía e inteligencia) en 1968, ha sido olvidada mucho tiempo atrás. Tomó no menos de tres estudios formales afirmando que las funciones de policía e inteligencia son claramente distintas para convencer a la jerarquía militar para recrear una rama de inteligencia distinta en el año 1982 (en el aniversario número cuarenta de la creación del Cuerpo de Inteligencia Canadiense original).<sup>38</sup> Antes del ataque terrorista del 11 de septiembre del 2001 (9/11), y el posterior despliegue militar de Canadá a Afganistán, la rama de inteligencia fue reportada sufriendo de abandono, sus capacidades de colección de inteligencia erosionadas y personal con experiencia yéndose a jubilación o al sector privado. Desde entonces, ha sido reorganizado, se han obtenido fondos adicionales, se ha aumentado su personal (ambos, militares y civiles), se ha establecido la escuela de las Fuerzas canadienses de Inteligencia Militar (en 2002), plenamente

---

<sup>34</sup> La Doctrina de Inteligencia Conjunta de las Fuerzas canadienses del 2003 reconoce a la Inteligencia como un “componente esencial de las capacidades militares” Department of National Defence, *Joint Intelligence Doctrine*, B-GJ-005-200/FP-000, 21 May 2003, p. 1-1.

<sup>35</sup> Lieutenant- Coronel Daniel Villeneuve, “A Study of the Changing Face of Canada’s Army Intelligence”, *Canadian Army Journal*, Vol. 9, No. 2 (Summer 2006), 9. 24-25.

<sup>36</sup> Ver, entre otros, Villeneuve, “A Study of the Changing Face of Canada’s Army Intelligence,” p. 30; Captain Lisa Elliott, “Finding a Balance: A Study of the Canadian Army’s Approach to Human Intelligence in an Asymmetric Environment,” tesis de Maestría no publicada (Kingston: Royal Military College of Canada, April 2005), re-publicada en Major Harold A. Skaarup, *Out of Darkness-Light: A History of Canadian Military Intelligence, Volume 3, 1998-2005* (New York: iUniverse, Inc., 2005), p. 339.

<sup>37</sup> La bibliografía sobre historia de la inteligencia militar en Canadá se limita a algunos importantes trabajos, incluyendo el del Major S. R. Elliott, *Scarlet to Green: Canadian Army Intelligence 1903-1963* (Toronto: Canadian Intelligence and Security Association, 1981); Major Harold A. Skaarup, *Out of Darkness-Light: A History of Canadian Military Intelligence*, 3 volumes. Volume 1, *Pre-Confederation to 1982*; Volume 2, *1983-1997*; Volume 3, *1998-2005* (New York: iUniverse, Inc., 2005); y Wesley Wark, “The Evolution of Military Intelligence in Canada,” *Armed Forces & Society*, Vol. 16, No. 1 (Fall 1989), pp. 77-98. Publicaciones gubernamentales especializadas y profesionales militares han proporcionado un pequeño número de artículos a través de los años, algunos de los cuales han sido reimpressos en la serie de tres volúmenes de Skaarup.

<sup>38</sup> Major James D. Godefroy, “Supporting Operations – A Proud Record of Service,” in Skaarup, *Out of Darkness*, Vol. 3, p. 137-138.



comprometidas en proveer apoyo de inteligencia a contingentes desplegados.<sup>39</sup> Los profesionales de inteligencia militar son, en el contexto de la guerra mundial contra el terrorismo, ampliamente considerados en igualdad de importancia que el personal de operaciones. Esto marca un cambio cultural en las Fuerzas canadienses. De hecho, la última publicación de la doctrina de operaciones de las Fuerzas canadienses declara inequívocamente que la inteligencia es “dirigida por un solo comando” requiriendo que el comandante guíe el proceso de inteligencia y tenga un sólido entendimiento de ello.<sup>40</sup> Para informar al público sobre inteligencia militar y asuntos de inteligencia en general, la Asociación de la Rama de Inteligencia de las Fuerzas canadienses ha desarrollado una página Web especializada (<http://www.intbranch.org/home-e.html>). Unidades de reserva de inteligencia también mantienen páginas Web oficiales en donde describen lo que hacen, aunque mayormente es usado para propósitos de reclutamiento.<sup>41</sup>

## 9/11

El liderazgo político de Canadá quedó desconcertado y sorprendido por los eventos del 11 de septiembre del 2001. El consejero superior del primer ministro reconoció que la amenaza terrorista presentada por Al Qaeda no apareció en el radar del gobierno en el día anterior.<sup>42</sup> Esto sugiere que el primer ministro y su círculo de consejeros más cercanos no habían leído o no habían hecho caso a las evaluaciones de la amenaza del terrorismo global, y específicamente de Al Qaeda, elaboradas por el Servicio Canadiense de Inteligencia de Seguridad (CSIS) durante los últimos años. Esto indica la ausencia de una cultura de inteligencia en los niveles más altos del gobierno. En su informe del 2001–2002, la Comisión para Revisión de Inteligencia sobre la Seguridad (SIRC), el organismo de revisión para CSIS, notó que la investigación de Al Qaeda y el terrorismo Sunni Islámico por CSIS fue compleja, agresiva y de hace mucho tiempo. Además, la Comisión concluyó que CSIS había avisado al gobierno sobre la amenaza que representaron Al Qaeda y el terrorismo Sunni Islámico en una manera oportuna y completa. Aunque no se sabía lo específico del 9/11 y no lo predijo, “el Servicio (CSIS) ciertamente entendía la potencial capacidad para ataques de algunos tipos inspirados por Al Qaeda, y comunicó esta información a los organismos oportunos del gobierno.”<sup>43</sup> Hoy, CSIS elabora *Informes específicos sobre Inteligencia para el Primer Ministro*, los cuales se remiten mediante el Oficial del Consejo Privado.<sup>44</sup>

<sup>39</sup> Ver David A. Charters, “The Future of Military Intelligence Within the Canadian Forces,” *Canadian Military Journal* (Winter 2001-2002), p. 47-52; and Skaarup, *Out of Darkness*, Vol. 3, chapters on the years 2001 to 2005.

<sup>40</sup> Department of National Defence, *Canadian Forces Operations*, B-GJ-005-300/FP-000, 5 November 2004, p. 15-1.

<sup>41</sup> La rama de señales militares ha sido también involucrada en la recolección de inteligencia a través del Canadian Forces Signals Intelligence Operations Centre (CFSOC), que forma parte del Department of National Defence’s Information Management Group (URL: [http://www.img.forces.gc.ca/org/cfiog/cfsoc\\_e.asp](http://www.img.forces.gc.ca/org/cfiog/cfsoc_e.asp)).

<sup>42</sup> Eddie Goldenberg, *The Way It Works: Inside Ottawa* (Douglas Gibson Books, 2006) p.264.

<sup>43</sup> Security Intelligence Review Committee, *SIRC Report 2001-2002: An Operational Audit of the Canadian Security Intelligence Service* (Ottawa: Public Works and Government Services Canada, 2002), p. 7.

<sup>44</sup> Un informe obtenido a través del periódico *National Post* fue el de “Radicalization and Jihad in the West.” El mismo fue re-enviado por un empleado al Primer Ministro el 20 junio 2006, y devuelto por un oficial del Primer

El gobierno rápidamente reconoció la necesidad de enfrentar la situación nueva de seguridad surgida tras el 9/11 para preservar el comercio con los Estados Unidos. Puesto que no tenían un marco para la política de seguridad y una doctrina sobre cómo responder a estos ataques, el gobierno Liberal lo hizo mediante medidas ad hoc, y pensando en cómo esto afectaría este nuevo enfoque en la seguridad a su inmigración y políticas multiculturales.<sup>45</sup> Las medidas que finalmente se implementaron como respuesta a 9/11 vinieron en formas varias, desde gastos presupuestarios adicionales para CSIS, el Establecimiento para la Seguridad de las Comunicaciones (CSE- organismo canadiense para inteligencia de señales) y para la Policía Real Montada de Canadá (RCMP— la agencia policial federal de Canadá), hasta la adopción de legislaciones importantes, entre ellas, el *Acta Anti-Terrorismo* y el Acta de Seguridad Pública (creando, entre otros, categorías nuevas de delitos de terrorismo, de financiamiento de terrorismo y nuevos poderes policiales). En su actitud legislativa, se preocupó por la balanza entre la protección de los derechos civiles y la necesidad para más seguridad y mecanismos de investigación y aplicación más poderosas, y se pensó que sus nuevas medidas se sostenían sin problemas frente a la Carta de Derechos y Libertad, y estaban legalmente fundamentadas sobre bases firmes. Pero no fue así. Ya se habían declarado inconstitucionales tres apartados del *Acta de Seguridad de la Información* y la definición de terrorismo en el *Código Criminal*, todos implementados mediante el *Acta Anti-Terrorismo*, respectivamente debido a la restricción de la libertad de expresión, incluyendo libertad para la prensa, y a la restricción de religión, expresión y asociación.<sup>46</sup> Además, en forma separada de estas medidas, se revocaron recientemente las provisiones del certificado de seguridad de Canadá (en el Acta de Inmigración y Protección de Refugiados), que permiten la detención y expulsión de extranjeros que presenten una amenaza a la seguridad, pero éstas permanecerían vigentes por un año más para que el gobierno las cambiase en cumplimiento de las correcciones sugeridas por la Corte Suprema.<sup>47</sup>

A fines del 2003, el gobierno anunció grandes e importantes cambios burocráticos en la comunidad de seguridad e inteligencia, lo que mostró, en las palabras de Reg Whitaker: “una preocupación global con la *integración y coordinación de los mecanismos*

---

Ministro el 29 de junio. No se sabe si el informe fuera leído por el Primer Ministro. Aunque clasificado como Secreto/Sólo para canadienses, el informe era muy general, adolecía de detalles y análisis y estaba escrito en un tono muy simplista. En tanto era notable la existencia de investigaciones académicas sobre la radicalización islámica, el informe no reflejaba la riqueza y los aspectos contenciosos de esa bibliografía, sugiriendo en cambio que “futuras investigaciones y estudios deberían ser llevados a cabo [...]”. Una copia de este informe fue subida al sitio: [http://www.canada.com/nationalpost/pdf/pm\\_brief\\_new.pdf](http://www.canada.com/nationalpost/pdf/pm_brief_new.pdf) en 20 marzo 2007.

<sup>45</sup> Goldenberg, *The Way It Works*, pp. 265, 267; Reg Whitaker, “Made in Canada? The New Public Safety Paradigm,” en *How Ottawa Spends 2005-2006: Managing the Minority*, edited by G. Bruce Doern (Montreal and Kingston: McGill-Queen’s University Press, 2005), p. 78. Fue publicada la primera Política Nacional de Seguridad de Canadá en abril de 2004 ([http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/Publications/NatSecurnat/natsecurnat\\_e.pdf](http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/Publications/NatSecurnat/natsecurnat_e.pdf)) y llevado al tanto en abril de 2005 ([http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/ministers/deputy/vp/secure\\_e.pdf](http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/ministers/deputy/vp/secure_e.pdf)).

<sup>46</sup> See O’Neill v. Canadá (Attorney General), 2006 CanLII 35004 (Ontario Superior Court of Justice), December 18, 2006 at <http://www.canlii.org/on/cas/onsc/2006/2006onsc16405.html>; y R. v. Khawaja, Ontario Superior Court of Justice, Case 04 – G30282, 24 October 2006 at <http://www.theglobeandmail.com/special/audio/Rutherford.pdf>.

<sup>47</sup> Ver la decisión tomada por la Corte Suprema, Charkaoui vs. Canadá (Citizenship and Immigration), 207 SCC 9, a <http://scc.lexum.umontreal.ca/en/2007/2007scc9/2007scc9.html>.

del gobierno en el ámbito de seguridad nacional, y con una definición de las amenazas a la seguridad más detallada e inclusiva que va más allá de solamente el terrorismo”.<sup>48</sup> En los cambios se incluyó la creación del puesto de Consejero al Primer Ministro para Seguridad Nacional a fin de mejorar la coordinación en seguridad nacional y seguridad pública y la formulación de políticas, fomentar mejor cooperación entre las agencias y coordinar evaluaciones integradas de amenaza, y también la creación del Departamento de Seguridad Pública y Preparación para Desastres (PSEPC) destinado a asegurar la coordinación entre todos los departamentos y agencias federales responsables de la seguridad nacional y la seguridad de los canadienses. Para promover el intercambio de información y cooperación entre los organismos que recogen información y la alianza, el gobierno activó un Centro Integrado para la Evaluación de Amenazas (ITAC) dentro del CSIS, en octubre del 2004.<sup>49</sup> A pesar de que todavía es demasiado temprano para evaluar el éxito de los cambios, evidencias y anécdotas comunicadas al autor en confianza, sugieren que éstos son trabajos en curso que aguantan dolores del crecimiento.

### **LA CULTURA ESTRATÉGICA DE CANADÁ COMO UN CONTEXTO PARA LA COMUNIDAD DE SEGURIDAD E INTELIGENCIA**

Lo anterior sugiere que la cultura estratégica de Canadá está influenciada fuertemente por factores teóricos, ante todo, y se necesita un marco estratégico coherente para tomar decisiones de seguridad nacional por el bien de la nación. Los diplomáticos de Canadá siguen engañándose diciendo que las palabras de un “poder medio” pueden influir las acciones de los grandes poderes. Las fuerzas armadas tienen que enfrentarse con misiones difíciles, las que un reducido público comprende, mientras que se recuperan de años de descuido presupuestario. El aparato de seguridad nacional acaba de comenzar el trabajo en una manera más coordinada y cooperativa, mientras se enfrenta con un sinnúmero de desafíos legales para su legislación post 9/11. Los parlamentarios saben poco de la seguridad nacional (especialmente del componente de inteligencia) y tienen poco interés en discutirla, con algunas excepciones notables en el Senado, a menos que haya un escándalo presunto que puedan usar para lanzar ataques contra el partido político que forma el gobierno.<sup>50</sup> Dicho esto, desde el 9/11 se ve un aumento de cobertura en los medios de comunicación sobre los asuntos de inteligencia, así como de exigencias de estudiantes para más cursos universitarios sobre inteligencia en varias disciplinas (la ley, ciencias políticas y de historia). Evidencias y anécdotas (discusiones ad hoc con profesores y estudiantes) sugieren que estas exigencias se impulsan, en su mayor parte, por los informes sobre el uso indebido y presunto de la inteligencia de los EE.UU., como el uso de la tortura para coleccionar inteligencia, historias de rendición (incluso la del antedicho canadiense Maher Arar), y preocupación de que no hay suficiente balance entre los fueros individuales y la necesidad para la seguridad.

---

<sup>48</sup> Whitaker, “Made in Canadá?” p. 80.

<sup>49</sup> Ver Whitaker, “Made in Canadá? P. 88; CSIS Backgrounder N° 13 sobre INAC a <http://www.csic-scrs.gc.ca/en/newsroom/backgrounders/backgrounder13.asp>. Son disponibles más detalles sobre PSEPC a <http://www.psepc-sppcc.gc.ca/index-en.asp> y sobre la NASA a <http://www.pco-bcp.gc.ca/>.

<sup>50</sup> Whitaker, “Made in Canadá?” p. 89.

Si existe poca evidencia de un enfoque fuerte en la seguridad nacional entre el sector público y privado en Canadá, existe aún menos evidencia de una cultura de inteligencia.<sup>51</sup> Se usa la inteligencia raramente para tomar decisiones estratégicas, y parece que pocos oficiales de alto nivel la usan regularmente. Si lo hacen, no lo están revelando a los canadienses, a menos que sea para reasegurarlos de su seguridad cuando se reportan amenazas. Por ejemplo, oficiales de Transport Canadá han notado que la inteligencia sí es importante para el desarrollo de medidas de seguridad apropiadas en los ámbitos de la transportación ferroviaria, aérea y marítima.<sup>52</sup> Pero la afirmación de que existe “en el gobierno de Canadá, los medios de comunicación, y que existe en el público, en su mayor parte, una falta espantosa de entendimiento sobre el verdadero carácter de la función de inteligencia”<sup>53</sup>, sigue válida. Un caso claro de esto es una encuesta realizada por Ekos a principios de 2005, la que sorprendentemente mostró que el treinta y uno por ciento de canadienses (el cuarenta y seis por ciento en la provincia Francés de Québec) nunca habían oído de CSIS, la agencia principal para inteligencia canadiense creada del Servicio de Seguridad del RCMP en el año 1984. En la misma encuesta, el sesenta y siete por ciento incorrectamente creían que oficiales del CSIS podían detener a personas involucradas en actividades que presentan una amenaza a la seguridad nacional; el treinta y dos por ciento que oficiales de CSIS podían portar pistolas (el treinta y dos por ciento no tenían idea alguna); el sesenta y tres por ciento que CSIS estaba recogiendo información sobre los protestantes contra el gobierno sin tener en cuenta si tienen intenciones violentas o no; mientras el ochenta y dos por ciento estaban de acuerdo sobre la importancia de tener un organismo como CSIS para investigar amenazas a la seguridad nacional.<sup>54</sup> Otro caso claro es la admisión de Margaret Bloodworth, la actual Consejera para Seguridad Nacional de Canadá. Hablando de sus años como Coordinadora de Seguridad e Inteligencia en la Oficina del Consejo Privado entre los años 1994 y 1996, comentó que “en los años 1990, el sector de seguridad e inteligencia no se entendía bien, ni dentro, y tampoco fuera el gobierno. No hay duda de que Canadá nunca ha tenido una ‘cultura de inteligencia’”<sup>55</sup>.

Será necesaria la educación para desarrollar un entendimiento y apreciación del papel y los funcionamientos de inteligencia en una sociedad democrática como la de Canadá. Pero, pese a las exigencias de estudiantes para que se dicten más cursos<sup>56</sup> y el interés de los medios de comunicación en conferencias sobre temas de inteligencia, hay pocas esperanzas

---

<sup>51</sup> Brigadier General (Retd) James S. Cox, “Canadá Needs a National Security Intelligence Policy”, April 2004, posted at [http://www.ccs21.org/articles/related/2004/cox\\_national\\_security\\_intell\\_apr04.pdf](http://www.ccs21.org/articles/related/2004/cox_national_security_intell_apr04.pdf).

<sup>52</sup> Por ejemplo, ver la frecuente mención de la inteligencia en el intercambio oficial de preguntas y respuestas a [http://www.tc.gc.ca/vigilance/sep/passenger\\_protect/Q&A.htm](http://www.tc.gc.ca/vigilance/sep/passenger_protect/Q&A.htm).

<sup>53</sup> Brigadier General (Retd) James S. Cox, “The Essence of the Intelligence Function,” ponencia en la ocasión del CDAI-CDFAI 7th Annual Graduate Student Symposium, Royal Military College of Canada, 29-30 October 2004, p. 2.

<sup>54</sup> Ekos Research Associates, Inc., Wave 10: Additional CSIS Questions. Part of the Security Monitor 2004 (Ottawa, April 2005). Una encuesta similar fue llevada a cabo 6 meses más tarde por Ekos obteniendo similares resultados (más o menos el 3-4 por ciento).

<sup>55</sup> Notas orales (Speaking Notes) para Margaret Bloodworth, Deputy Minister of National Defence at the Conference of the Canadian Association for Security and Intelligence Studies (Ottawa, 27 September 2002), p. 3.

<sup>56</sup> Canadian Press, “CSIS Aims to Boost Ranks by Recruiting at Canadian Universities,” 3 January 2007.

de que se pueda nutrir una cultura de inteligencia dentro del mundo académico en este momento. En la conferencia de la Asociación Canadiense para Estudios de Seguridad e Inteligencia (CASIS) de 2006, el profesor Martin Rudner de Carleton University notó que la comunidad académica de Canadá tuvo poco interés en el estudio de inteligencia. A saber, notó las siguientes estadísticas: de quinientos treinta asistentes en la conferencia, sólo veinte fueron académicos, de ellos sólo ocho se dedicaban a estudios de inteligencia. Todos juntos, las setenta y nueve universidades en Canadá solamente ofrecieron un total de nueve cursos relacionados con la inteligencia. Aún más sorprendente, añadió que, como principio, el consejo de directores de la Comisión para Investigaciones en las Ciencias Sociales y las Humanidades no favorece el otorgamiento de subvenciones investigativas para agendas de investigación relacionadas con la inteligencia.<sup>57</sup>

En el marco burocrático actual, las agencias de inteligencia forman parte del gobierno y están sometidas, con pocas excepciones (por ejemplo, CSIS puede actuar como empresario separado para propósitos del empleo), a las mismas normas y mecanismos de supervisión y revisión como otros departamentos y agencias. El Auditor General de Canadá, la Comisión Canadiense para Derechos Humanos, el Comisario de Privacidad, y el Comisario de Información pueden fiscalizar el comportamiento de las agencias de inteligencia de acuerdo con sus propias autoridades respectivas y en realidad lo hacen. Además de estas entidades de revisión general, hay por lo menos una entidad de revisión específica para cada uno de las tres agencias de inteligencia de Canadá más importantes: un Inspector General y una Comisión para Revisión de Inteligencia sobre la Seguridad (una entidad independiente y externa que se somete al parlamento) para CSIS; un Comisario del Establecimiento para Seguridad de las Comunicaciones para CSE; y una Comisión para Quejas Públicas Contra el RCMP. Como resultado de la Investigación Arar, se hace una revisión de todas las entidades de revisión de la seguridad nacional, que podría llevar a una nueva estructura global de revisión para todos los departamentos y agencias dedicadas a la seguridad nacional. Por eso, no existe una agencia de inteligencia en Canadá que esté por encima de la ley y cada una tiene una base legislativa para sus actividades.<sup>58</sup> Las previsiones y el marco legal dentro del cual opera la comunidad de inteligencia canadiense sugerirían que la cultura de inteligencia canadiense se caracteriza por la legalidad. Sin embargo, recién en el 2001 se dio una base legal a las actividades de CSE, aproximadamente una década después de que su misma existencia fuera oficialmente reconocida por el gobierno. El respeto a la ley, junto con el hecho de que en Canadá la filtración y el comunicado no autorizado de información clasificada son cosas muy raras, sugiere una tradición de confidencialidad desde hace mucho tiempo mantenida por los miembros de la comunidad de inteligencia.

---

<sup>57</sup> Los comentarios del Dr Rudner fueron reportados en Cameron Ortis, Editor, CASIS 2006 International Conference: Report (Ottawa, October 26-28, 2006), p.28, disponible en [http:// www.casis.ca/french/CASIS-2006-FINAL-REPORT.pdf](http://www.casis.ca/french/CASIS-2006-FINAL-REPORT.pdf).

<sup>58</sup> The Canadian Security Intelligence Service Act for CSIS (R.S., 1995, c. C-23); the National Defence Act, Part V1 for CSE (R.S., 1985, c. N-5); y el Royal Canadian Mounted Police Act for the RCMP (R.S., 1985, c. R-10), todos disponibles en la página web de Justicia del Canadá [http:// laws.justice.gc.ca](http://laws.justice.gc.ca)

Debido a que las agencias de inteligencia más importantes de Canadá operan por debajo de las leyes dentro de un marco burocrático más extenso, ellas se comportan de una manera no muy distinta de los otros departamentos y agencias federales. Luchan por sus prerrogativas y para proteger sus territorios<sup>59</sup>, y se requiere la entrega de memorandos al Gabinete y al Consejo de Hacienda para obtener aprobación y fondos para sus iniciativas importantes. Muy recientemente se han hecho avances significativos en la coordinación de los requisitos de inteligencia<sup>60</sup> y la producción de evaluaciones integradas sobre amenazas. Se están cambiando lentamente las cosas desde antes del 9/11 mediante mejor integración, pero todavía se necesita desarrollar y madurar el proceso antes de que se obtenga la eficacia y eficiencia óptima. La primera Política de Seguridad Nacional, promulgada en el 2004 por un gobierno Liberal, fue un buen punto para empezar, pero el gobierno conservador elegido en el 2006 no la ha mencionado de manera seria, ni ha hecho un esfuerzo para actualizarla. Con respecto a la inteligencia, la Política no ha llevado a una estrategia de inteligencia nacional destinada a conciliar los fines y los medios, mientras que sí lo ha hecho respecto a temas como la de seguridad en el transporte (se espera la publicación de un Plan de Acción para Seguridad en el Transporte en el 2007) o la de reacción a incidentes químicos, biológicos, radiológicos y nucleares.<sup>61</sup> Una estrategia de seguridad nacional probablemente daría “una visión, estrategia, de arquitectura y sinergia que guía [...] a toda la comunidad”.<sup>62</sup>

Aunque la identidad nacional de Canadá está en constante cambio, es interesante notar las relaciones estrechas que tienen las agencias de inteligencia de Canadá con las de los aliados cercanos como los Estados Unidos, el Reino Unido, Australia, y Nueva Zelanda. El hecho que hablen el mismo idioma es un factor, pero más fundamental es que, como observa el General de Brigada Cox, “las raíces de la función de la inteligencia de Canadá se enlacen con nuestro patrimonio Británico y se intercale en ellas nuestra relación íntima con los EE.UU.”.<sup>63</sup> Todos estos recurren a tradiciones políticas liberales, y para todos los efectos tienen valores similares, distintos solamente en cómo cada uno los convierte en acciones. Mientras se hacen más diversos los organismos de inteligencia de Canadá como resultado de programas de equidad de empleo, sería interesante ver si esta “anglo-esfera” de agencias mantendrá la cohesión que tiene hoy. Mi opinión es que lo hará siempre que continúe cultivando y manteniendo la confianza que se ha desarrollado durante los pasados 65–70 años. Por cierto, estos y otros enlaces parecen importantes a los canadienses que viajen por aire, el sesenta y cuatro por

---

<sup>59</sup> Se sabe que CSIS y el RCMP han disputado entre ellas por años, a pesar de las negaciones al respecto de sus respectivos oficiales superiores. Ver Andrew Meyeda, “After Years of Turf Wars, RCMP, CSIS Agree on Truce,” *The Ottawa Citizen*, 27 October 2006.

<sup>60</sup> “Como es conocido, fue solamente en 1991 que por primera vez el Gobierno del Canadá adoptó una directiva de inteligencia fijando sus requerimientos prioritarios para la recolección de inteligencia exterior.” Martin Rudner, “Canada’s Communications Security Establishment from Cold War to Globalization,” *Intelligence and National Security*, 16, No. 1 (Spring 2001), p. 114.

<sup>61</sup> Para una discusión sobre la Política Nacional de Seguridad y la necesidad de una estrategia de seguridad nacional ver Captain (N) Peter Avis, “Government Must Have a Clear End-state Vision,” *Frontline Security*, Issue 1 (2006), p. 10-13.

<sup>62</sup> Cox, “Canada Needs a National Security Intelligence Policy”.

<sup>63</sup> Cox, “The Essence of the Intelligence Function,” p. 9.

ciento de los cuales en el 2006 tuvieron confianza en que las autoridades canadienses reciban buena inteligencia respecto a posibles amenazas contra la seguridad aérea (el sesenta y dos por ciento en el 2005 y el cincuenta y seis por ciento en el 2004).<sup>64</sup>

Como expusimos anteriormente, la cultura estratégica de Canadá no gira en torno al uso de la fuerza en las relaciones internacionales, a menos que sea claramente mandada por la ley internacional o de acuerdo con principios de seguridad humana bien delimitados. Esta falta de propensión a tomar la ofensiva se refleja en el debate sobre la creación de un servicio de inteligencia extranjera. Aunque desde hace una década atrás los expertos de inteligencia han abogado por la creación de una agencia canadiense de inteligencia extranjera para recolectar inteligencia más allá de la relacionada con amenazas al Canadá, que ya recoge CSIS, hay poco movimiento hacia esta dirección. El Partido Conservador elegido para gobernar en 2006 lo había prometido hacer, pero como gobierno minoritario, no es probable que vaya a impulsar este tema, consciente de la connotación negativa que tal decisión tendría para muchos canadienses.<sup>65</sup> Al ver los tipos de actividades de que se ha acusado a la CIA desde el 9/11 (rendiciones y tortura presunta por la CIA, abuso de autoridad por el FBI, etc.), muchos canadienses concluirían que una agencia canadiense de inteligencia extranjera caería en el mismo sendero debido a la naturaleza ofensiva e ilegal del espionar en el extranjero. Aunque todas las grandes potencias, y algunas no tan grandes, tienen servicios de inteligencia “ofensivos,” muchos afirmarían que estaría por “debajo de Canadá” desarrollar una capacidad similar, porque esto afectaría negativamente la habilidad de Canadá para promover sus valores en el extranjero y posiblemente mostrar a sus diplomáticos y otros emisarios como posibles espías. Esta actitud puede usarse como argumento en la evaluación de Rempel de que existe ambivalencia y falta de comprensión entre los canadienses sobre la naturaleza del poder en el mundo. El debate sobre este tema también ha destacado las presiones políticas hechas por CSIS para aumentar su responsabilidad en este ámbito.<sup>66</sup>

La política de defensa debe derivarse de la política extranjera, tanto como ciertas políticas de inteligencia están sujetas a consultas con el Ministro de Asuntos Extranjeros. Este es el caso de las relaciones de CSIS con agencias extranjeras, que no se pueden empezar sin consulta previa de CSIS con el Ministro de Asuntos Extranjeros de acuerdo con Sección 17 del ACTA de CSIS:

17. (1) Para los propósitos de la realización de sus deberes y funciones, el Servicio puede,
  - (b) previa aprobación del Ministro [de Seguridad Pública y Alistamiento para Emergencias] después de que consulte el Ministro al Ministro de Asuntos Extranjeros, entrar en un acuerdo o cooperar de otra manera con el gobierno de un

---

<sup>64</sup> Ekos Research Associates Inc., *Public Perceptions of Flight Safety and the Security of Air Travel in Canada: Wave V. Final Report* (Ottawa, 31 March 2006), p. 40-41. Como es sabido, aquéllos con mayor educación e ingresos que vuelan más a menudo eran aparentemente los que más estaban en desacuerdo.

<sup>65</sup> Un estudio que explora el tema en gran detalle es Barry Cooper, “CFIS: A Foreign Intelligence Service for Canada”, *Canadian Defence and Foreign Affairs Institute*, November 2007. <http://www.cdfai.org/PDF/CFISF.pdf>.

<sup>66</sup> See Andrew Meyeda, “Conservative’s Spy Agency Promise in Limbo,” *The Ottawa Citizen*, 13 February 2007.

estado extranjero o una institución del mismo o una organización internacional de estados o una institución de la misma.<sup>67</sup>

A la luz del 9/11 y el caso de Maher Arar, se espera que tales relaciones, ahora más que nunca, consideren el historial de derechos humanos del país socio prospectivamente antes de que se tome una decisión. Esto es conforme a los valores canadienses.

También conforme a dichos valores, los organismos de inteligencia han intentado reflejar la diversidad de Canadá, y, de acuerdo con legislaciones y directivas políticas gubernamentales, han puesto en marcha programas y políticas para contratar más representantes de los grupos designados (mujeres, nativos, minorías visibles, y discapacitados).

Aunque no cabe discernir una cultura de inteligencia en el nivel nacional, se puede postular la existencia de tal cultura dentro de la comunidad de inteligencia por sí misma. Esta cultura interna se ha basado en la historia de la inteligencia en Canadá, que data del tiempo de la confederación en 1867, cuando los deberes de la inteligencia correspondieron a la Fuerza Policial del Dominio.<sup>68</sup> En el año 1920, todas las funciones de inteligencia se consolidaron dentro del ámbito del RCMP, que había absorbido la Fuerza Policial del Dominio. En el año 1984, después de una serie de desmanes y las recomendaciones de dos comisiones que los siguieron (la comisión real Mackenzie sobre la seguridad en el 1969, y la comisión McDonald de investigación de ciertas actividades del RCMP en el 1984), el gobierno decidió separar las funciones policiales y las de inteligencia al disolver el servicio de seguridad del RCMP y transferir muchos de sus agentes del servicio de seguridad a un servicio civil nuevo, CSIS (el Departamento de Defensa Nacional había hecho algo similar dos años antes). Como resultado, la cultura de la comunidad de inteligencia hoy no se relaciona a la cultura policial, pese a la controversia que surgió inicialmente debido al desenganche. La antedicha cultura de confidencialidad afectó a la relación entre el RCMP y CSIS en los siguientes años, y tal vez impidió en ciertas ocasiones que los dos compartiesen inteligencia pertinente.<sup>69</sup> La relación entre ambas agencias ha sido un tema de la investigación de la actual Comisión de Investigación del Atentado Bomba contra el Vuelo 182 de Air India (ver <http://www.majorcomm.ca>), que ocurrió en el 1985.

En los años siguientes al 9/11, ha surgido la idea que los analistas de inteligencia de toda la comunidad son profesionales, como queda evidenciado por el florecimiento de la Asociación Canadiense de Analistas Profesionales (CAPIA)<sup>70</sup>, y un curso inicial de análisis de

---

<sup>67</sup> Ver <http://www.csis-scrs.gc.ca/en/publications/act/csisact.asp>.

<sup>68</sup> Una visión de conjunto histórico es brindada en A New Review Mechanism for the RCMP's National Security Activities, Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, 2006), p. 23-53.

<sup>69</sup> Ver Lessons to be Learned: The report of the Honourable Bob Rae, Independent Advisor to the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness, on outstanding questions with respect to the bombing of Air India Flight 182 (Ottawa: Air India Review Secretariat, 2005).

<sup>70</sup> CAPIA, sustentada por la Privy Council Office, fue "creada para promover el entrenamiento y altos estándares analíticos dentro de la comunidad de inteligencia canadiense, nutrir redes y el intercambio de información." The



la inteligencia que ahora se ofrece a todos los analistas en la comunidad, con nuevos cursos previstos para los analistas más experimentados y los directores de analistas.<sup>71</sup> En muchos aspectos, estas dos iniciativas (la mayoría impulsadas por empleados de bajo nivel) fueron necesarias debido al aumento de personal en la comunidad, tanto en organizaciones centrales (CSIS, RCMP, Defensa Nacional, CSE, y la Secretaría Internacional de Evaluación localizada dentro del PCO), como en los actores más pequeños en el ámbito de la inteligencia como los departamentos de Transporte, Inmigración, y otros, y las necesidades percibidas de fortalecer los criterios analíticos. No obstante, el impulso otorgado a las iniciativas a la luz de la bien conocida experiencia de los EE.UU. e Inglaterra, respecto a la mala estimación sobre la existencia de armas de destrucción masiva en Irak, estas dos iniciativas no han sido cubiertas por los medios canadienses de comunicación.

## CONCLUSIÓN

En este trabajo, he discutido la cultura estratégica de Canadá, su aplicación a los asuntos extranjeros y de defensa, y el impacto del 9/11 para ofrecer el contexto para extraer una reexaminación de la cultura de inteligencia en Canadá. En el nivel nacional, le falta a Canadá una cultura de inteligencia claramente identificable o excepcional:

- La mayoría de los canadienses no comprenden bien la inteligencia y no se dan cuenta de la misma, y esto incluye a los oficiales del gobierno;
- Que no se enlace la inteligencia con la rutina diaria del liderazgo político, los burócratas, y los diplomáticos;
- No existe una masa crítica de académicos y periodistas para dar a conocer a los ciudadanos y oficiales canadienses los temas desde una perspectiva multidisciplinaria;
- No se ve la inteligencia como un atributo serio o importante del poder nacional de Canadá;
- Se ven los poderes de inteligencia como algo que puede amenazar los valores canadienses, en particular los derechos civiles;
- Relacionadas a la defensa, las capacidades de inteligencia fueron mayormente descuidadas hasta el 9/11 (reducciones grandes en personal y el presupuesto ocurrió durante el principio y a mediados de los 1990);
- Como una reflexión a la cultura estratégica de Canadá en un sentido más amplio, no hay una estrategia nacional de inteligencia ni una visión del papel de inteligencia para adelantarse a los intereses nacionales de Canadá;
- Decisiones al nivel más alto relacionadas con asuntos de inteligencia tienen una naturaleza ad hoc; y

---

Honourable Paul Martin, Privy Council Office 2004-2005 Departmental Performance Report (Ottawa: Privy Council Office, 2005), p. 37.

<sup>71</sup> Comentarios de la oficial del Privy Council Monik Beauregard, reportado por Cameron Ortis, Editor, CASIS 2006 International Conference: Report (Ottawa, 26-28 October 2006), p. 15, disponible en <http://www.casis.ca/french/CASIS-2006-FINAL-REPORT.pdf>.

- La función de inteligencia en Canadá se atrofiaría rápidamente sin la aportación significativa de aliados claves como los Estados Unidos, el Reino Unido y Australia.

La cultura de inteligencia que parece existir está localizada dentro de la comunidad en si misma y consiste en los elementos siguientes (los cuales, según mi parecer, no son necesariamente únicos del Canadá):

- Confidencialidad (filtraciones y publicaciones no autorizadas de materiales clasificados son raras);
- Profesionalización (impulso fuerte hacia mejoramiento de capacidades personales por toda la comunidad de analistas de inteligencia y en la Defensa Nacional);
- Cercanía y relaciones dinámicas (bilateral y multilateral) con comunidades de inteligencia en la anglo-esfera;
- Más aceptación de polinización recíproca para oficiales de inteligencia que trabajan en serie en agencias varias de la comunidad post 9/11;
- Diversidad (reconocimiento, en campañas de contratación, que representa ésta una ventaja);
- Disociación entre la inteligencia y la policía;
- Aceptación de mecanismos de revisión y fiscalización; y
- Un deseo fuerte para proteger a los canadienses y sus aliados.

Siempre y cuando la cultura estratégica de Canadá esté basada en factores teóricos, sería difícil el surgimiento de una cultura de inteligencia puramente canadiense en el nivel nacional y el desarrollo de una capacidad de inteligencia nacional completa e independiente. La mayoría de los oficiales en el gobierno no saben lo que necesitan de la inteligencia, porqué lo necesitan, o cómo usarla. El integrar la inteligencia con la creación de políticas será un proceso arduo. También se necesitan las leyes de seguridad nacional para la reconstrucción y consolidación después de los desafíos y pérdidas de 2006 y 2007. Por el lado académico, estudios de inteligencia simplemente son difíciles y por eso de ellos desconfían tanto los académicos como los estudiantes. El recientemente aumentado interés podría cambiar esta situación, pero el cambio será incrementado y a largo plazo. Aunque existen tendencias nuevas, los cambios recientes necesitarán tiempo para madurar y lograr los efectos deseados. Por otro lado, la comunidad de inteligencia tiene su propia cultura, que se desarrolla de modo positivo en la época post 9/11. El desafío para alguien que trate de comprenderla mejor es empezar desde afuera en vez de adentro de ella. Se espera que la comunidad se embarque en un esfuerzo fuerte, en su debido tiempo, para destacar su progreso y sus desafíos, e involucrar a los académicos u otros expertos de la inteligencia en sus esfuerzos para hacerse una institución mejor comprendida.-

