

Ontario (Procurador General del Estado) vs. Restoule 2024 Suprema Corte de Justicia de Canadá

Los hechos

Los demandantes en esta causa eran el pueblo Anishinaabe First Nations —de la provincia canadiense de Ontario—, cuyos representantes firmaron, en 1850, dos tratados de cesión de tierras con la Corona a cambio de pagos globales equivalentes a \$1.70 por persona en virtud del primer tratado (el “Tratado Robinson Huron”) y \$1.60 en virtud del segundo tratado (el “Tratado Robinson Superior”). Los tratados contenían una “Cláusula de aumento”, según la cual las anualidades aumentaban con el tiempo, si las tierras cedidas producían una cantidad que le permitiera a la Corona aumentar la anualidad sin incurrir en pérdidas. Una condición del aumento era que el monto “pagado a cada individuo” no podía superar los \$4 por año aproximadamente o “la suma adicional que a Su Majestad amablemente le complaciera ordenar”. Las anualidades se incrementaron a \$4 por persona en 1875, pero se congelaron en ese monto desde dicha fecha.

Los demandantes demandaron a la Corona a favor de Canadá y la provincia de Ontario, reclamando que, al no aumentar nunca los pagos anuales, la Corona había violado los tratados. En la apelación, Ontario y Canadá concedieron que habían violado las promesas de anualidad, pero reclamaron que las sentencias de las cámaras bajas estaban equivocadas en lo referido a la norma apropiada de revisión para la interpretación de los Tratados Robinson, la interpretación adecuada de la Cláusula de Aumento, la naturaleza y el contenido de la obligación de la Corona de aplicar dicha cláusula y el recurso apropiado para ese incumplimiento.

La decisión

La Corte Suprema sostuvo por unanimidad que:

1. En virtud de la Cláusula de Aumento de los Tratados Robinson, la Corona tiene la obligación de considerar, periódicamente si puede incrementar las anualidades sin incurrir en pérdidas.
2. Si la Corona puede aumentar las anualidades sin incurrir en pérdidas, tendrá la potestad de aumentar las anualidades y, si así lo hace, en qué cifra.
3. Al llevar a cabo estas funciones y ejercer su potestad, la Corona deberá actuar de manera coherente con la integridad de esta, incluida la obligación de la implementación diligente.
4. La potestad de la Corona se deberá ejercer de manera diligente, honorable, liberal y justa. Su potestad no es irrestricta y está sujeta a revisión por los tribunales.
5. La Corona violó con deshonra los Tratados de Robinson al no cumplir con diligencia la Cláusula de Aumento.

6. La Corona está obligada a determinar un monto compensatorio honorable a los demandantes de Superior por las cantidades adeudadas en virtud de la Cláusula de Aumento por el período entre 1875 hasta la fecha.

Al arribar a esta decisión, la Corte se involucró en una revisión histórica de la relación entre la Corona y el pueblo Anishinaabe, incluidas las alianzas militares y la perspectiva de los Anishinaabe sobre esta relación:

El sistema de gobierno de los Anishinaabe y su relación con la Corona siempre tuvieron como principios rectores los valores de *respeto*, *responsabilidad*, *reciprocidad* y *renovación*. Los Anishinaabe reclamaron *respeto* tanto por su jurisdicción como por su autoridad para cerrar acuerdos para compartir su territorio. Actuaron con un sentido de *responsabilidad* para garantizar que su pueblo pudiera seguir dependiendo de la tierra como forma de sustento, refugio, cura medicinal y bienestar emocional. *La reciprocidad*, esencial para formar alianzas, significaba que un regalo atraería un regalo recíproco de un valor proporcional, basándose en la idea de interdependencia mutua. Este valor refleja la noción de que las personas deben confiar unas en otras para sobrevivir, no solo como una necesidad económica, sino también como un imperativo moral. *La renovación* invocaba la idea de que las relaciones, como la relación mediante un tratado con la Corona, son a largo plazo y de que se deben renovar constantemente. [El subrayado es del original]

Principios que guían la interpretación de los tratados

La Corte establece la ley que regula la interpretación de los tratados:

Primero, los tratados son acuerdos *sui generis* que tienen como objetivo la reconciliación.

La aserción de soberanía de la Corona sobre las sociedades aborígenes dio lugar a una relación legal distintiva o *sui generis* entre la Corona y los pueblos Aborígenes [. . .]¹ Esa relación legal distintiva se refleja en los tratados, que representan un intercambio de “promesas solemnes” y son acuerdos únicos o peculiares regidos por reglas especiales de interpretación [. . .] Los tratados son *sui generis* porque “son el producto de una relación especial entre la Corona y los pueblos aborígenes cuyo objetivo es la reconciliación”.

Segundo, los tratados se deben interpretar de acuerdo con el honor de la Corona.

[L]os derechos de los tratados se deben interpretar de acuerdo con el honor de la Corona, “el principio en el que los funcionarios de la Corona se deben comportar con integridad cuando actúen en nombre de la soberanía”. [. . .] El honor de la Corona impone una “obligación de negociar de manera honorable” con los pueblos aborígenes.

El honor de la Corona es un principio antiguo del derecho estricto que data de la Inglaterra anterior a la era normanda. [. . .] Este se vio reflejado en la promesa de la

¹ Las citas de casos y de otras autoridades se omiten para mayor brevedad.

Corona en la Proclamación Real, de 1763, donde se protegería a los pueblos aborígenes que habitaran los territorios británicos de América del Norte de la explotación de quienes no fueran aborígenes. [. . .] Dada su vinculación con la s. 35(1) de la Constitución de 1982², el honor de la Corona se conoce como “un principio constitucional” y ahora es un “pilar importante en esta área de la ley” [...].

El honor de la Corona está “siempre en juego” en las negociaciones de la Corona con los pueblos aborígenes [. . .] La preparación, interpretación y ejecución de los tratados siempre se deben abordar de manera tal de mantener el honor y la integridad de la Corona [. . .]

Tercero, los tratados históricos están sujetos a distintos enfoques interpretativos que los tratados modernos. Los tratados históricos, como los que se presentan en este caso, eran por lo general relativamente breves, se negociaban con rapidez y tendían a registrar promesas orales hechas por la Corte a los firmantes indígenas, que normalmente requerían traducción y no tenían el beneficio del asesoramiento legal. Los tratados modernos, por el contrario, son por lo general el producto de largas negociaciones entre partes sofisticadas y llenas de recursos.

Estos principios aplican a la interpretación de los tratados históricos:

1. Los tratados aborígenes constituyen un tipo de acuerdo único y suscitan principios especiales de interpretación.
2. Los tratados se deben interpretar con benevolencia y deben resolver las ambigüedades o expresiones dudosas a favor de los firmantes aborígenes.
3. El objetivo de la interpretación de los tratados es elegir entre todas las interpretaciones posibles de intención común aquellas que mejor reconcilien los intereses de ambas partes al momento en el que el tratado se firmó.
4. En la búsqueda del interés común de las partes, se presume la integridad y el honor de la Corona.
5. Cuando se determine el entendimiento y las intenciones respectivas de los firmantes, los tribunales deberán ser sensibles a las diferencias culturales y lingüísticas singulares entre las partes.
6. Se les deberá dar a las palabras del tratado el sentido que naturalmente hubieran tenido para las partes en ese momento.
7. Se deberá evitar una interpretación técnica o contractual de la redacción del tratado.

² La Sección 35(1) de la Constitución de 1982 establece que: “Se reconocen y confirman los derechos de los aborígenes y de los tratados existentes de los pueblos aborígenes de Canadá”.

8. Mientras construyen un idioma de manera generosa, los tribunales no pueden alterar los términos del tratado al superar aquello que “es posible en el idioma” o razonable.

9. Los derechos en los tratados de los pueblos aborígenes no se deben interpretar de manera invariable o rígida. No se congelan a la fecha de su firma. El tribunal que interpreta deberá actualizar los derechos de los tratados para contemplar el ejercicio moderno de estos. Esto implica determinar cuáles son las prácticas modernas razonablemente casuales al derecho central del tratado en el contexto moderno en el que se enmarca.

Al aplicar estos principios, un análisis de dos pasos es apropiado:

Primero, se deberán examinar las palabras de la cláusula del tratado en cuestión para determinar su significado facial, en la medida que pueda establecerse, y observar las ambigüedades y mal entendidos que puedan surgir de las diferencias lingüísticas y culturales. El ejercicio llevará a una o más interpretaciones posibles de la cláusula. Como se observa en *Badger*, supra, párrafo 76, “el alcance de los derechos del tratado estará dado por sus términos”. El objetivo en esta etapa es desarrollar un marco preliminar, pero no necesariamente determinativo, para la investigación del contexto histórico, considerando la necesidad de evitar una interpretación excesivamente restrictiva y la necesidad de darle un efecto a los principios de interpretación.

En el segundo paso, se deberá considerar el significado o los distintos significados que surgieron de la redacción del derecho del tratado en relación con el contexto histórico y cultural de este. La consideración del contexto histórico puede sugerir ambigüedades latentes o interpretaciones alternativas que no se detectaron en su primera lectura. Con un posible espectro de interpretaciones, los tribunales deberán confiar en el contexto histórico para determinar cuáles son aquellos aspectos que mejor reflejan la intención común de las partes. Esta determinación requiere elegir “de todas las interpretaciones posibles de intención común aquella que mejor reconcilie” los intereses de las partes [. . .] Por último, si el tribunal identifica un derecho en particular que pretendió pasar de generación en generación, el contexto histórico puede ayudar al tribunal a determinar el equivalente moderno de ese derecho [. . .].

Norma de revisión de la apelación

La Corte sostuvo que la norma de revisión para la interpretación de los tratados históricos era la corrección³. Por ello, la decisión no es saber si la decisión del juez fue razonable, sino si fue correcta a la luz del expediente completo del caso.

³ Existen, en la legislación canadiense, diferentes normas de revisión judicial, por ejemplo, el grado de respeto hacia la persona a cargo de la toma de decisiones ante los diferentes tipos de decisiones. “Corrección” es la norma más estricta, lo que significa que el tribunal de apelaciones decide si la decisión en cuestión fue correcta, sin respetar a la primera persona a cargo de la toma de decisiones.

Interpretación de la “Cláusula de Aumento”

El Tribunal consideró cuatro interpretaciones posibles de la Cláusula de Aumento. Rechazaron sumariamente la posibilidad de que la Cláusula significara que la Corona tuviera la discreción irrestricta e inapelable de aumentar o no la anualidad: “Una interpretación basada en una discreción irrestricta no cuadra con las nociones canadienses de legalidad y no puede reflejar la intención común de las partes en los Tratados Robinson. Es una imposibilidad legal”.

El Tribunal le prestó especial atención a lo que creyó que los pueblos Anishinaabe originarios hubieran entendido del idioma de la cláusula y las obligaciones que les hubiera impuesto. El Tribunal llegó a la siguiente conclusión:

[L]a Cláusula de Aumento obliga a la Corona a pagar una anualidad a los “Jefes y a sus Tribus” Anishinaabe. Existe una obligación legal de aumentar la anualidad a \$4, cuando las circunstancias económicas así lo garanticen, como se hiciera en 1875. Esta anualidad incrementada es un “límite flexible” más allá del cual los aumentos futuros son discretionales (o “la suma adicional que a Su Majestad amablemente le complaciera ordenar”). Si las condiciones económicas están dadas como para que la Corona pueda aumentar las anualidades por encima de \$4 por persona sin incurrir en pérdidas, la Corona tendrá la potestad para determinar si aumenta las anualidades y, si así lo decide, en qué cifra. Su potestad no es irrestricta, es justiciable y está sujeta a la revisión de los tribunales.

La Corona deberá ejercer su potestad, incluyendo en lo que respecta a con qué frecuencia cambia de parecer al momento de aumentar la anualidad de manera diligente, honorable, liberal y justa, mientras se involucra en una relación de largo plazo con el pueblo Anishinaabe basándose en los valores del respeto, la responsabilidad, la reciprocidad y la renovación. Para ello, la Corona deberá considerar factores tales como la cantidad de beneficiarios del tratado y sus necesidades; los beneficios que obtuvo la Corona a partir de los territorios y sus gastos durante ese período relevante; las necesidades más generales de otras poblaciones indígenas y no indígenas de Ontario y Canadá; y los principios y requisitos que surgen del honor de la Corona, incluida su obligación de implementar de manera diligente su promesa sagrada de compartir la riqueza de su tierra si se comprueba que es rentable.

La naturaleza de la obligación de la Corona en virtud de la Cláusula de Aumento

Por último, la Corona dictaminó sobre la naturaleza de la obligación de la Corona en virtud de la Cláusula de Aumento. La Corte rechazó el argumento de que la Corona tenía una obligación fiduciaria general⁴ para con los demandantes. Sin embargo, aún sin tener una obligación

⁴ Para la ley canadiense una “obligación fiduciaria” significa una obligación legal de actuar en beneficio de otra persona o entidad. Requiere que las personas pongan los intereses de sus clientes o beneficiarios por encima de los propios.

fiduciaria, la Corona tenía una “obligación de ejecución diligente” de la Cláusula. Esta obligación la hace responsable de cumplir con sus promesas en virtud del tratado.

La Corte rechazó el argumento de la provincia de Ontario de que su única obligación en este sentido era considerar o concentrarse de tanto en tanto en si debía aumentar la anualidad de \$4.

Desde 1875, cuando se realizó el primer y único aumento de las anualidades, la Corona no consideró si podía aumentarlas sin incurrir en pérdidas y, de ser así, ejercer su potestad de determinar si las aumentaba y en cuánto. Durante más de un siglo, la Corona demostró ser un socio en el tratado evidentemente poco fiable en relación con la promesa de aumento. Perdió la autoridad moral de simplemente decir “confíen en nosotros”.

El recurso apropiado

La Corte dictaminó que como la Corona no había cumplido su obligación en virtud del tratado durante un siglo, **debía** aumentar la anualidad por encima de \$4 porque sería una deshonra evidente no hacerlo. Sin embargo, no fue apropiado para la Corte determinar cuál debía ser el monto en ese momento. Se ordenó a la Corona que iniciara negociaciones **significativas** y **honorables** con los demandantes. Si la Corona no hubiera llegar a un acuerdo en un plazo de seis meses y si los tribunales no hubieran extendido los plazos, estos habrían tenido la potestad de poner en tela de juicio la conducta de la Corona y tomar una decisión, si fuese necesario.