

LAS ÁREAS DE OPORTUNIDAD PARA LA FORMACIÓN CONTÍNUA DE JUECES EN MATERIA AMBIENTAL*¹

Sandra OXNER

Si se desea hablar de la formación del Poder Judicial en cualquier campo, es preciso analizar antes que nada los objetivos de tal capacitación: la creación de tribunales imparciales, competentes, eficaces y eficientes. Cuando se cuenta con un Poder Judicial con esas características, es muy probable que se tenga también una comunidad con fe y confianza en el Poder Judicial.

No sé si a ustedes les resulta familiar la jurisdicción *suo motu* de la Suprema Corte india, pero estoy segura de que los especialistas ambientales conocen las maravillosas decisiones que la Suprema Corte de la India ha tomado y el efecto que las mismas han tenido no sólo en ese país sino en todo el continente asiático. Lo que quizá no sepan es que dichas decisiones ambientales no se desprendieron de alguna situación que se les planteara, sino del propio caso iniciado por el tribunal supremo en términos de sus facultades *suo motu*, por las cuales pueden iniciar casos de manera autónoma, sin que ninguna parte lo haya solicitado. Se procede así debido a la gran cantidad de gente que carece de acceso a los tribunales, lo cual se ha intentado compensar trayendo a la atención de la Suprema Corte asuntos públicos significativos que tienen efectos importantes en los habitantes. Ello tiene que ver principalmente con la confianza de la comunidad en el sistema judicial indio. La Suprema Corte de la India goza de un gran prestigio, parte del cual lo atribuyo al activismo que muestra al recurrir a sus facultades *suo motu* para resolver asuntos ambientales que han representado un gran beneficio para la comunidad india.

* 2008

¹ La presentación en Power Point de este documento se encuentra en: http://cec.org/files/PDF/ECONOMY/5Oxner_es.ppt.

I. DEFINICIÓN DE LA EDUCACIÓN DEL PODER JUDICIAL

La mayoría de nosotros piensa que la educación judicial es una reunión colegiada que puede ser internacional, nacional, regional o local. Estas reuniones son ocasiones de gran utilidad para el intercambio de opiniones e información, pero su costo es muy alto y muchas las demandas del presupuesto destinado a educación judicial. Las reuniones colegiadas son únicamente la punta del iceberg de las técnicas empleadas para dotar de formación e información a los jueces. Una definición más adecuada de la educación judicial sería *toda la información profesional recibida por el juez*. Poco importa el medio: impresos, videos, discos informáticos, tutoriales, retroalimentación, materiales autodidácticos o aprendizaje a distancia. Los jueces reciben poca retroalimentación, razón por la cual tratamos de idear mecanismos que les permitan escuchar, de manera digna y cortés, formas en que pueden mejorar su desempeño.

II. PIRÁMIDES DE APRENDIZAJE

Se analizan los temas que deben estudiarse así como la forma en que dichos estudios se han de proporcionar. Las pirámides de aprendizaje, como la que se ilustra más adelante, se usan para mostrar a los profesionales de la educación cómo sus educandos retendrán la información que se les imparte.

Al analizar la pirámide se observa que los participantes van a retener únicamente 5% de una conferencia y 10% de una lectura. Yo siempre he dicho que en el caso de los jueces de un sistema contencioso el porcentaje será mejor que 5% de una conferencia, dado que se trata de escuchadores profesionales. Puede ser que lleguemos a 10% pero, aun así, no creo que al auditor general le guste mucho tener un programa financiado con dinero de los contribuyentes —18 millones de dólares de impuestos de los canadienses— del que vamos a retener, a lo más, 10%.

De una lectura retenemos 10%; con medios audiovisuales (por ejemplo Power Point) el resultado es un poco mejor y quizá logremos retener 20%; a partir de una demostración es posible conseguir una retención de 30%; con un grupo de debate tenemos posibilidades de retener 50%; si realizamos en la práctica la tarea (por ejemplo, sentencias hipotéticas o situaciones ambientales reales) nos quedaremos con 75% y si enseñamos a otros nos quedaremos con 90 o incluso 100%.

Pirámide de aprendizaje



Se debe analizar la forma en que se enseña a los jueces debido a la gran rendición de cuentas con que operamos y dado el costo significativo; tenemos por ello que atender en particular que la formulación de nuestros programas permita que los receptores saquen de ellos el mayor provecho. El mejor medio para obtener estos resultados es haciendo que los jueces trabajen con situaciones factuales hipotéticas; podrían ser casos reales o bien hipotéticos, pero el contacto real con situaciones legales parece ser la mejor forma de operar.

Resulta muy desalentador considerar que el promedio de retención luego de atender una conferencia es de 5%. La cantidad de recursos fiscales gastados en educación es significativa. En Canadá tenemos 2,000 jueces y se gastan alrededor de 18 millones de dólares anuales en educación judicial. En Estados Unidos el Poder Judicial federal cuenta con 2,000 jueces y el país gasta alrededor de 22 millones de dólares en formación. Las cantidades son mucho mayores en Europa, como en Francia y España. Estamos hablando de grandes cantidades de dólares de los contribuyentes.

III. MANUAL JUDICIAL

Como se dijo, la educación judicial abarca todo el material que llega a manos de los jueces. Una pieza importante de esos materiales es el manual judicial. Si se trata de un tribunal ya electrónico, puede ser un manual electrónico; si no, puede ser en papel. Los manuales son muy útiles. Una de las ventajas de la educación judicial y de la organización voluntaria que presido es que operamos como un compendio, una red de vínculos, cada uno a cargo de almacenar los materiales educativos del otro. Tenemos acceso a toda clase de manuales para jueces en materia de legislación ambiental y siempre nos da gusto compartir nuestros materiales.

El manual del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente titulado *Manual para jueces sobre derecho ambiental*² se elaboró con la participación de jueces de todo el mundo. El capítulo 5, sobre litigación, se ocupa de varios de los asuntos aquí debatidos, como cuestiones probatorias y legitimación procesal. La parte B proporciona abundante información sobre agua, aire, suelo, diversidad biológica y conservación de la naturaleza, agricultura y silvicultura. A continuación se ocupa de la protección del patrimonio cultural y natural, el ruido, el transporte, el turismo, las sustancias tóxicas y peligrosas, y los residuos.

El manual sobre delitos ambientales de Nueva Escocia (*Environmental Offences in Nova Scotia*), publicado por el departamento de Medio Ambiente de la provincia, circuló entre todos los jueces de los tribunales provinciales y contiene consideraciones constitucionales, resúmenes de leyes específicas (es muy útil reunir en un solo lugar todas las leyes que se ocupan de estos asuntos), inspecciones e investigaciones ambientales, cargos, responsabilidad civil y delitos ambientales, defensas y sentencias por faltas ambientales.

Australia cuenta con una compleja base de datos de las sentencias a la que los jueces tienen acceso electrónico en los tribunales mismos. Basta insertar unos cuantos detalles para obtener el texto de todas las sentencias relacionadas con el medio ambiente, no sólo de Australia sino de otros países, de modo que cuenten con el rango de las sanciones previas. Por supuesto, ello no será determinante, puesto que se debe escuchar a las partes y es posible que algunos aspectos concretos alteren la sentencia. Pero sin duda es de gran utilidad para el juez contar con información

² http://www.unep.org/law/PDF/JUDICIAL_HBOOK_ENV_LAW.pdf.

sobre el rango de sanciones. Contamos también con instrucciones de los tribunales de apelación, pero en este caso se trata de recomendaciones generales sobre sentencias y no siempre son suficientemente específicas en determinados campos como para resultar de utilidad para el juez del caso que trata de realizar un trabajo correcto.

IV. IMPARTICIÓN

¿Cómo y dónde hemos de impartir programas educativos al sector judicial? Son muchos los temas que los jueces deben estudiar y no hay suficiente dinero para programar la impartición de todo. La forma más eficiente para lograrlo es la elaboración de programas nacionales o regionales que luego se presentan en el ámbito local, de modo que los jueces no tengan que viajar lejos de su lugar de residencia y no se precisen gastos de hotel y transporte. Ello supone la constitución de equipos versados en la materia de que se trate para que viajen a las distintas localidades a impartir los programas. En ocasiones las presentaciones tendrán que hacerse en diversas regiones y provincias o estados, pero es necesario ir tan lejos como sea posible, ya que son muchos los jueces a los que hay que llegar y no es mucho el dinero disponible para reunirlos.

¿Quién imparte? Desafortunadamente es cierto que los mayores concedores expertos no son siempre los mejores maestros. Hace falta personal con capacidad de comunicación, no necesariamente grandes conocimientos, aunque el ideal es una buena combinación de ambos. Muchos instructores judiciales han reconocido esta necesidad, por lo que han recurrido a una combinación de especialistas acompañados de un educador para adultos especializado en asuntos judiciales. El proceso de aprendizaje es diferente en los adultos que en los niños; aprendemos de la experiencia; no somos esponjas como los niños. En realidad necesitamos un educador profesional que colabore con las instituciones de educación judicial para ayudar a los expertos en la elaboración y presentación de los programas, de tal forma que los participantes puedan aprovecharlos, no en una conferencia, sino en situaciones o demostraciones factuales hipotéticas que puedan ayudar a que los expertos aprendan y estén en condiciones de impartir el conocimiento.

V. PROGRAMAS DE ESTUDIO

Debido al alto costo que representa para los contribuyentes, ya no es posible permitir que los instructores judiciales decidan por sí mismos lo que van a comprender sus programas. Se debe realizar lo que denominamos “análisis de necesidades”. Uno muy bueno se formuló para este taller, puesto que propio Poder Judicial mexicano fue el que decidió su contenido. Sabemos lo que los jueces quieren estudiar porque así consta en nuestro programa.

Ahora bien, se necesita saber algo más debido a que los jueces pueden no tener una perspectiva correcta de las deficiencias que puedan tener. Lo mejor es realizar una evaluación de las necesidades comunitarias: preguntar a la comunidad —abogados, organizaciones no gubernamentales, la comunidad usuaria de los tribunales— sobre lo que consideran que los jueces deberían estudiar para mejorar su desempeño.

Me voy a permitir pedirles que escriban uno o dos temas que a su juicio deben ser estudiados por los jueces para desempeñar mejor su función. Al concluir mi participación, retomaremos juntos esos temas. Las sugerencias de un público tan complejo y especializado como éste serán sin duda alguna de gran valor.

Y me he permitido algunas sugerencias: 1) la función del juez en el derecho ambiental, 2) aspectos constitucionales, y 3) la aplicación nacional de los tratados internacionales (son muchos los jueces que no saben qué tratados tiene suscritos su país —sé que es así en el caso de los jueces canadienses y supongo que lo es también en otros casos—; es necesario informarlos al respecto y proporcionarles los instrumentos judiciales para la aplicación de los mismos en el ámbito nacional).

El ejercicio de la discreción judicial en el otorgamiento de suspensiones provisionales en asuntos ambientales es un aspecto muy importante en que los jueces podrían mejorar su desempeño si se les proporciona más información. La identificación de prácticas corruptas en asuntos ambientales es también un tema importante.

El dictado de las sentencias tiene una importancia particular para los jueces de lo contencioso. Los jueces que presiden un juicio no cuentan con tribunales especializados en Canadá. Tenemos fiscales e investigadores especializados, pero asisten a un tribunal de lo general. Es una situación difícil cuando los casos ambientales llegan a un juez que no cuenta con un rango comparativo de sentencias que le sirva de comparación.

En conclusión, espero que estos breves comentarios les resulten de alguna utilidad en la elaboración y la mejoría de los programas educativos ambientales para el Poder Judicial en los tres países. Gracias por el honor que me hicieron al darme la oportunidad de dirigirme a ustedes.

AREAS OF OPPORTUNITY FOR CONTINUING JUDICIAL EDUCATION ON ENVIRONMENTAL ISSUES*

Sandra OXNER

To talk about training for the judiciary in any field, we must first of all look at the objectives of judicial education. The objectives of judicial education are to create an impartial, competent and effective bench. If you have a judiciary that is impartial, competent, efficient and effective, then probably you will have community trust and confidence in that judiciary.

I am not sure if you are familiar with the Indian *Suo Motu* Jurisdiction of their Supreme Court, but I am sure that environmental specialists do know of the wonderful decisions that the Supreme Court of India has taken and the impact they have had—not only in India but all over Asia. What you may not know is that no cases were brought to initiate these environmental cases in India. The Supreme Court judges initiate these cases themselves by the *Suo Motu* power they have to take up issues on their own even though there has been no application by parties. They do this because so many of their people lack access to the courts and they have tried to compensate for that by bringing for hearing in the Supreme Court substantial public issues that have a great impact on people. That very much relates to community confidence in the Indian judiciary. The Supreme Court of India is very highly regarded and I attribute part of that respect to their activism in using their *Suo Motu* powers to deal with environmental issues that have had such a positive impact for the people of India.

* 2008.

I. DEFINITION OF JUDICIAL EDUCATION

Most of us think judicial education is a collegial meeting that can be international, national, regional or local. These collegial meetings are very useful opportunities for an exchange of opinion and acquiring of information but they are very expensive and there are a lot of demands on the judicial education budget. Collegial meetings are only the tip of the iceberg in the techniques we use to inform and educate judges. A more appropriate definition of judicial education is all professional information received by the judge. It does not matter how it comes—print, video, computer disk, mentoring, feedback, self-study material or distance learning. Judges do not get a lot of feedback so sometimes we try to devise mechanisms that will allow judges to hear in a dignified, courteous way of how they could improve their performance.

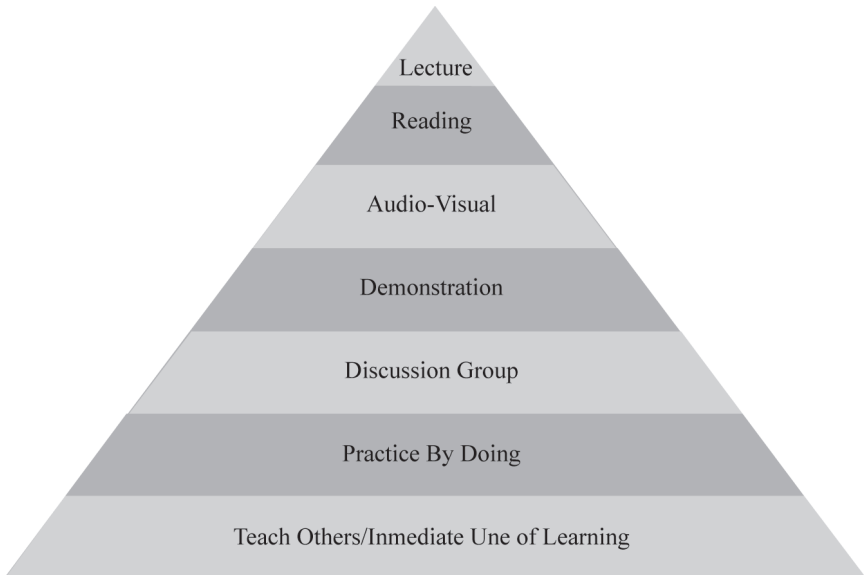
II. LEARNING PYRAMIDS

We look both at what to study and also at how that study should be delivered. Learning pyramids, as illustrated below, are used to show professional educators how their learners will retain the information they are being taught.

If you look at the pyramid, you will see that your participants are only going to learn 5% from a lecture and 10% from a reading. I always say that judges in an adversarial system will do better than 5% in a lecture because we are professional listeners. We might do 10% but still the auditor general will not be pleased with the use of taxpayer dollars—18 million Canadian taxpayer dollars—to have a program where we are going to retain even 10%.

If we read, we get 10%; if we use audio-visual means (i.e., Power Point), the result will be a bit better and perhaps we will retain 20%; if there is a demonstration, we may retain 30%; if there is a discussion group, we have a chance of retaining 50%; if we actually do the task (i.e., sentencing hypotheticals or environmental fact situations), we will take away 75% and if we teach others, we will take away 90 or even 100%.

Learning Pyramid



We have to look at how we teach judges because we have great accountability for the substantial cost; thus we have to be very careful that we design our programs to ensure that we are allowing our participants to take away the most. The best way to do this is by getting the judges to work through hypothetical fact situations. They could be real cases, or they could be hypothetical cases. But actual contact with case law seems to be the best way to proceed.

It is pretty discouraging when you think of it—the average retention rate from listening to a lecture is 5%. The tax dollars spent for judicial education are significant. In Canada, we have 2,000 judges and we spend approximately 18 million dollars a year on judicial education. In the United States, the federal judiciary numbers 2,000 judges and the country spends approximately 22 million dollars for training. It is much more in Europe—in France and in Spain. We are talking substantial tax dollars.

III. JUDICIAL MANUAL

As we have said, judicial education is all the material that comes into the judge's hands. A very important piece of material is a judge's manual. If your court is electronic, you can have an electronic manual. If your court is not electronic, you can have a paperback manual. Manuals are exceedingly useful. The good thing about judicial education and the volunteer organization I chair is that we function as a compendium, a linkage network, storing each other's teaching materials. We have access to all kinds of manuals for judges on environmental law. We are always happy to share our materials.

UNEP's *Judicial Handbook on Environmental Law*¹ was developed with the participation of judges from all over the world. Chapter 5, on litigation, treats a lot of things we have discussed at this session, like evidentiary issues and standing. Part B gives you a lot of information on water, air, soil, biological diversity and nature conservation, agriculture and forestry. Next come the protection of cultural and natural heritage, noise, transportation, tourism, toxic and hazardous substances and waste.

Environmental Offences in Nova Scotia, a manual published by the Nova Scotia Department of Environment circulated to all provincial court judges, contains constitutional considerations, summaries of specific legislation (very helpful to have all the legislation that deals with these issues in one place), environmental inspections and investigations, environmental prosecutions, liability and environmental offences, defenses in environmental offences and sentencing in environmental offences.

Australia has a sophisticated sentencing database and the judges have electronic access to it in the courtrooms. All they have to do is put in a few details and they will get a readout of all the sentences on environmental matters, not only in Australia but also in other countries, so that they will see a range of sanctions. Of course, this will not be determinative because you will listen to what the parties have to say about the sentence and maybe specific facts which can alter that. But it is very helpful to a judge to have knowledge of the sentencing range. We also have the advantage of directions from the appeal courts but these are general sentencing directions and they are not always as specific in certain areas as would be helpful to a trial judge in trying to do a good job.

¹ http://www.unep.org/law/PDF/JUDICIAL_HBOOK_ENV_LAW.pdf.

IV. DELIVERY

How are we going to deliver judicial education and where? There are a lot of things judges should study and there is not enough money to provide programming in everything. The most efficient way that has been worked through is to develop programs nationally or regionally and then present them locally so that judges do not have to travel far from their homes and you do not have hotel and transportation expenses. This involves developing teams proficient in the teaching going out to present the programmes locally. Sometimes you will have to present them in regions or provinces and states but get it down as far as you can because there are a lot of judges to reach and there is not a lot of money to bring them together.

By whom? It is an unfortunate truth that the greatest experts are not always the greatest teachers. You need communicators, not necessarily expertise, although the best combination is both. Many judicial educators have recognized this by having the content experts paired with an adult judicial educator. Adults learn differently than children; we learn from experience and are called experiential learners. We are not the sponges that children are. We really do need a professional educator to work with judicial education bodies to assist the content experts in being able to develop and present their content in a way that the participants will be able to take it away. Not a lecture, but hypothetical fact situations or demonstrations that help the content experts learn to be able to deliver.

V. CURRICULUM DEVELOPMENT

Because of the great cost to the taxpayer, judicial educators can no longer just decide themselves what they are going to have on their programs. We must do what we call a “needs analysis.” A very good one was done for this program because the Mexican judiciary themselves were the ones who decided on the program content. We know what the judges wanted to study because it is on our program.

We now need to know something else because the judges may not have an accurate perception of any deficiencies they may have. The best thing to do is a community needs assessment: a way of asking the community—the barristers, the NGOs, the court-user community—what they feel judges could study to improve their performance.

I would like to ask you all to write down one or two topics that you think should be studied by judges in order to improve their function. At the conclusion of my remarks, we will go over these together. Suggestions from such a sophisticated and specialized audience will be very valuable.

I have given you a few suggestions: 1) the role of the judge in environmental law, 2) constitutional issues, and 3) the domestic application of treaties (many judges do not know what treaties their country is a signatory to; I know that is true of Canadian judges and I assume it is true of other judges. You need to inform them and give them the judicial techniques to apply them domestically).

Exercise of judicial discretion in granting injunctions in environmental matters is a very important subject where judges can improve their performance by having more information given to them. Identification of corrupt practices in environmental issues is an important topic.

Sentencing is a very important topic for trial judges. Trial judges do not have specialized courts in Canada. We have specialized prosecutors and investigators but it is a generalist court. It is difficult when environmental cases come before a trial judge and there is not a comparative sentencing range to consider.

In conclusion, I hope these brief comments may be of some assistance in the development and advancement of judicial education environmental programs in all three of our countries. Thank you for the honor of having been given an opportunity to address you.