

GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE CONSTITUCIONES PREPARADA POR UN CONSTITUTIONMAKER

Estrategias de comunicación

Para apoyar el principio rector constitucional de transparencia, es importante que el [órgano elaborador de la constitución](#) (OEC) imparta e intercambie información y noticias acerca del proceso de elaboración de la constitución de manera proactiva y sistemática con los grupos interesados, los ciudadanos y los medios de comunicación. Con este fin, la [secretaría](#) de un OEC generalmente tendrá un Departamento de Comunicaciones, y ése departamento primero tendrá que desarrollar una estrategia de comunicación para guiar todas las comunicaciones por y desde el OEC. Una estrategia de comunicación es una herramienta utilizada por el OEC y la [secretaría](#) que describe cómo estos organismos utilizarán a los medios de comunicación y a otros medios para impartir e intercambiar información y noticias acerca del proceso de elaboración de la constitución con el público general.

Este documento aborda los siguientes temas:

1. Objetivos de una estrategia de comunicación
2. Qué debe abordar una estrategia de comunicación
3. ¿Quién desarrolla la estrategia?
4. Consideraciones clave a la hora de desarrollar una estrategia
5. Papel de los medios de comunicación

1. OBJETIVOS DE UNA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN

Comunicar la labor del OEC es una herramienta clave para construir la confianza en lo que muchas veces es una institución nueva y no probada. Si el público y otros grupos interesados clave entienden el proceso y saben qué está pasando, es más probable que acepten el resultado final. Más aún, si saben qué está sucediendo y cuándo sucederá, es más fácil que puedan participar en el proceso y pueden estar menos proclives a criticar el proceso y/o creer en rumores negativos acerca del OEC y su labor.

Especialmente en países que salen de situaciones de conflicto o regímenes autoritarios, donde puede haber mucha desconfianza entre los ciudadanos y los dirigentes y suspicacia frente a cualquier proceso de toma de decisiones, una estrategia de comunicación puede ayudar a los elaboradores de la constitución a:

- Aumentar la transparencia y fomentar la credibilidad y confianza en los ciudadanos y grupos clave interesados.
- Gestionar las expectativas y aumentar la confianza de que se están logrando avances.
- Popularizar el proceso de elaboración de una constitución.

2. QUÉ DEBE ABORDAR UNA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN

Es fundamental que la Estrategia de Comunicación sea desarrollada para responder ante las circunstancias y desafíos particulares existentes en el país y en el proceso de elaboración de la constitución, por ejemplo: facciones políticas/sociales existentes; diversidad lingüística; el papel y la independencia de los medios de comunicación; y la utilización de los medios de comunicación más populares, como la televisión, la prensa y el internet.

Si bien el contexto determinará los aspectos clave de una estrategia de comunicación, a menudo abordan muchas de las siguientes áreas del proceso de elaboración de una constitución:

- ❖ **Difusión del proceso de elaboración de una constitución** - uno de los primeros objetivos de la estrategia de comunicación debe ser crear conciencia acerca del proceso de elaboración de una constitución y los órganos elaboradores. En este sentido, el programa de [educación cívica](#) podría estar estrechamente vinculado con la estrategia de comunicación. Las preguntas a responder incluyen:
 - ¿Cuáles son las etapas del proceso de elaboración de una constitución?
 - ¿Cuál es el papel del organismo elaborador de la constitución, y cómo encaja en el proceso global?
 - ¿Cuáles son las responsabilidades y facultades del órgano elaborador de la constitución?
 - ¿Quiénes son los miembros del órgano elaborador de la constitución? ¿Cómo fueron seleccionados?
 - ¿Cómo podría catalogarse al órgano elaborador de la constitución?
 - ¿Cuál es su experiencia? o ¿A quién representa?
 - ¿Cuáles son los límites/restricciones impuestos a los elaboradores de una constitución?
 - ¿Qué resultados pueden esperarse?

- ❖ **Planes para la elaboración de una constitución** – la estrategia de comunicación debe articular claramente cómo el órgano elaborador de la constitución cumplirá su mandato y cómo llevará a cabo su labor:
 - ¿Cuáles son las estructuras internas (comités, [secretaría](#))?
 - ¿Cuáles son las diferentes etapas y aspectos de éste proceso?
 - ¿Cómo tomará decisiones el órgano elaborador de la constitución?
 - ¿Cuál es el plazo para su labor?

- ❖ **Participación de la población** – el órgano elaborador de la constitución debe articular claramente sus planes para involucrar a los ciudadanos, a los grupos de la sociedad civil y a otros grupos interesados. Esto puede ayudar a aumentar la legitimidad y el apoyo, gestionar las expectativas, permitir que los ciudadanos se preparen para participar de manera significativa y a enfocar los esfuerzos y energía hacia un objetivo en común. En particular, la estrategia de comunicación debe abordar:
 - **Quién:** ¿Quién puede hacer un aporte, participar o contribuir al proceso de elaboración de una constitución? Idealmente, esta dimensión de la difusión puede ayudar a popularizar el proceso y crear el valor de que todos los ciudadanos y grupos tienen el derecho y responsabilidad de participar.
 - **Cuándo:** ¿En qué etapas se llevará a cabo la participación de la ciudadanía? ¿Cuáles son los plazos para determinados ejercicios o eventos de participación ciudadana?

- **Cómo:** ¿Qué mecanismo se utilizará para conectar con los ciudadanos y otros grupos? (Por ejemplo, ¿aportes, reuniones cara a cara, foros de discusión en un sitio web? ¿Aportes a través de las redes sociales? ¿Encuestas u otros mecanismos? Cómo el órgano elaborador de la constitución pretende utilizar los aportes/presentaciones de los ciudadanos.
 - **Dónde:** ¿Cuál es la ubicación de los eventos de participación ciudadana? ¿O de entrega de los aportes?
- ❖ **Logros** – el órgano elaborador de la constitución también debe comunicar los hitos alcanzados, los acuerdos logrados, cómo se ha incorporado la participación ciudadana (o, si no ha sido incorporada, cómo se le dio la debida consideración a los aportes) y cómo avanza el proyecto de constitución hacia una mayor [deliberación, adopción o ratificación](#).

3. ¿QUIÉN DESARROLLA LA ESTRATEGIA?

La Estrategia de Comunicación es principalmente un documento destinado a orientar las comunicaciones del OEC, y como tal, la [secretaría](#) del OEC suele estar encargada de la elaboración de un proyecto o de apoyar a la directiva del OEC para preparar la estrategia. A menudo es útil considerar el asesoramiento de un experto en comunicaciones, así como los aportes de las organizaciones de la sociedad civil, periodistas y otros actores de los medios de comunicación. Puede que el OEC también desee involucrar a la Vicería de Gobierno, de haberla, ya que es probable que tenga considerable experiencia gubernamental interna que puede ser aprovechada, y también estará al tanto de los actuales canales de comunicación gubernamental que podría utilizar el OEC para difundir su mensaje.

Las estrategias de comunicación requieren un acuerdo por parte de los funcionarios del órgano elaborador de la constitución acerca de (a) la necesidad y el propósito de la estrategia de comunicación; y (b) el mensaje a entregar. Sin un acuerdo respecto a estos temas es probable que no haya una estrategia coherente.

4. CONSIDERACIONES CLAVE A LA HORA DE DESARROLLAR UNA ESTRATEGIA

Al desarrollar la estrategia, el OEC debe considerar:

- ❖ **Público** – si bien la difusión debe llegar a la población en general, algunos componentes específicos de la estrategia de comunicación pueden necesitar ser adaptados a determinados grupos o individuos, como las minorías, mujeres y jóvenes. También se le podría entregar determinados mensaje a circunscripciones específicas, tales como la comunidad empresarial, los abogados y jueces, los grupos de derechos humanos, y nacionales residentes en el extranjero. A fin de asegurar que se llegue a los grupos marginados o minoritarios, la estrategia de comunicación debe considerar:
 - Idioma
 - Los niveles de alfabetización
 - Edad, género, discapacidad
 - Tradiciones y cultura
- ❖ **Vocero** – determinar quién debe entregar los mensajes del OEC es tan importante como el propio mensaje. El proceso de desarrollo de la estrategia de comunicación debe explorar el papel de los miembros del OEC. El OEC tendrá que considerar:

- ¿Los miembros del OEC pueden hablar con la prensa como individuos? Si no pueden, ¿por qué no? Hay razones de peso a favor y en contra. La uniformidad y consistencia podrían abogar en contra de dejar que los miembros del OEC hablen a título individual. Sin embargo, puede ser útil que los ciudadanos escuchen directamente a "sus" representantes en el OEC. Y en todo caso, intentar acallar a los miembros puede crear problemas innecesarios.
- ¿Debe haber comunicaciones oficiales del OEC (que sólo pueden ser realizadas por el vocero designado) y comunicaciones extraoficiales, que pueden ser realizadas por cualquier miembro?
- ¿Los miembros del OEC pueden emitir sus propios comunicados de prensa y tener sus propios sitios web o páginas de Facebook en su capacidad de miembros del OEC?
- ¿Se deben mantener reservadas algunas partes de la labor del OEC, y de ser así, los miembros del OEC están autorizados para discutir estos temas si estuviesen en desacuerdo?

Normalmente, los OEC identificarán un vocero o voceros idóneos (posiblemente dentro de una unidad del OEC o la [secretaría](#)) para proporcionar un punto de contacto claro, en particular para los medios de comunicación. En Kenia, esta actividad fue encargada al Comité para la Educación Cívica, la Publicidad, la Información y la Comunicación (consulte las páginas 60–72 del [Informe del CKRC sobre Métodos de Trabajo](#)).

Hay peligros inherentes en tener demasiados voceros que podrían entregar mensajes divergentes. Al tener un(os) vocero(s) oficial(es), también puede aclarar cuáles mensajes reflejan directamente la opinión del OEC como un todo, a diferencia de la de sus miembros individuales. El OEC podría establecer normas para tomar la palabra para asegurarse de que no se entreguen mensajes contradictorios. Invertir en personal de relaciones con los medios de comunicación también puede contribuir a la percepción general del órgano elaborador de la constitución.

La estrategia de comunicaciones también podría contemplar un papel para otros líderes de opinión creíbles, confiables y destacados. Esto podría incluir a líderes religiosos, figuras populares (artistas, actores, o deportistas famosos), autoridades tradicionales y/o dirigentes cívicos. Por ejemplo, en Túnez la ONG al Bassala desempeñó un papel importante en la estrategia de comunicación. El OEC entregó la información de los procedimientos a la ONG, que a su vez utilizó redes sociales como Twitter para informar al público acerca de los discursos, votos y otros procedimientos en tiempo real.

❖ **Métodos, herramientas y tácticas** – hay un número creciente de métodos, herramientas y tácticas para que el OEC se comunique con los ciudadanos y con grupos específicos. Diferentes métodos serán más eficaces para llegar a determinados grupos y en determinados contextos, ya que ciertos medios de comunicación serán más populares en algunos países/regiones. Algunas opciones incluyen:

- Radio – por ejemplo, una investigación en Nepal mostró que el 90% de las personas escuchan la radio durante un máximo de 2 horas al día, y que era la fuente de información más confiable. En algunos países, los debates del OEC han sido transmitidos por radio.
- La televisión, los programas con llamadas y entrevistas, proporcionan un medio de divulgación eficaz para los miembros del OEC y permiten involucrarse con el público. En Colombia (1991) y Venezuela (1999), las sesiones plenarias de las Asambleas Constituyentes fueron televisadas a través de los canales de televisión pública.

- La prensa escrita, como periódicos, comunicados de prensa, folletos y panfletos, opiniones de expertos. En Timor Oriental, el OEC emitió un breve boletín diario en varios idiomas. En Colombia (1991) y Venezuela (1999), las Asambleas publicaron un boletín oficial con una transcripción completa de las actividades del día.
- Sitios web - la experiencia en Bolivia, Ecuador, Georgia, Ghana, Islandia, Kenia, Malawi, Nepal, Somalia, Zambia, Túnez, Egipto, Fiyi y Yemen demuestra que las páginas web son una herramienta cada vez más estándar para las comunicaciones del OEC, así como la [educación cívica](#) y las [consultas públicas](#). La eficacia de un sitio web dependerá del grado de penetración de internet y de la tasa de alfabetización, aunque simplemente al poner la información a disposición de la comunidad el OEC puede ser más eficaz, ya que las OSC y los medios de comunicación pueden compartirla con las comunidades de forma sencilla. Para los países con números importantes de nacionales residiendo en el extranjero, puede ser una buena forma de involucrar a la gente que de lo contrario podría tener información limitada.
- Redes sociales – según el nivel de acceso a internet, Facebook, Twitter, los blogs y otras redes sociales pueden proporcionar otro mecanismo para que el órgano elaborador de la constitución llegue a los ciudadanos. En Islandia, el Consejo Constitucional no sólo proporcionó información acerca de su mandato y la Comisión, sino que alentaron el debate, los aportes y la interacción, lo que contribuyó a su credibilidad y legitimidad.
- Teléfonos móviles – según la tasa de uso de teléfonos móviles, los mensajes de texto normales pueden ser enviados para mantener a las personas actualizadas respecto al progreso del proceso de elaboración de la constitución. En Kenia, el Comité de Expertos pudo utilizar mensajes para corregir rumores o desinformación respecto al proceso de elaboración de la constitución.
- Asambleas públicas – las reuniones cara a cara en público o dirigidas a determinados grupos pueden ser un instrumento valioso para que los miembros del órgano elaborador de la constitución fomenten las relaciones y la credibilidad. Los foros interactivos modelarán un enfoque participativo y crearán confianza en la transparencia y accesibilidad de los elaboradores de la constitución.
- Carteles y material visual – para popularizar el proceso de elaboración de una constitución, los carteles, materiales visuales, símbolos y logos son herramientas útiles.

Asamblea Constituyente de Túnez, Internet y Redes Sociales

La Asamblea Constituyente de Túnez estableció un sitio web como uno de los medios de comunicación. El sitio web estaba disponible en inglés, francés y árabe. Durante los periodos más intensos de redacción y debate, el sitio web fue actualizado casi a diario. Dado el legado de televisión, prensa y radio controlados por el Estado, las redes sociales y sitios web proporcionaron una nueva fuente para los tunecinos. Los miembros también abrieron cuentas particulares en Facebook para proporcionar actualizaciones a su electorado y otros ciudadanos. Estos medios también sirvieron como plataforma para que los ciudadanos y grupos organizados brindaran sus aportes, revisaran los proyectos de constitución y participaran.

- ❖ **Evaluación** – es importante mantener una evaluación continua del impacto de la estrategia de comunicación y divulgación a lo largo de todo el proceso de elaboración de una constitución. Esto ayudará a los miembros del OEC y/o la [secretaría](#) a revisar y reformular sus mensajes, si es necesario. También permitirá que el OEC 'tome el pulso' de la población en cuanto a cómo

es el seguimiento del proceso de elaboración de la constitución.

Comunicaciones y Difusión en Brasil

La elaboración de la constitución en Brasil fue confiada a la legislatura, que fue electa para ése mandato específico. Para apoyar la difusión y comunicación, el personal del Congreso estableció un centro de comunicaciones que coordinó: 716 programas de televisión, 700 programas de radio, 3.000 horas de video, 4.871 entrevistas con los miembros de la Asamblea; segmentos de 5 minutos acerca de la labor de la asamblea, transmitidos dos veces al día, y una publicación semanal de la asamblea, distribuida a más de 70.000 funcionarios del gobierno, universidades e instituciones de investigación.

5. PAPEL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Un organismo específico enfocado a los medios de comunicación dentro de la estrategia de comunicación más amplia, que identificará cómo el OEC y su [secretaría](#) interactuará con los periodistas, puede ayudar a reducir las posibles tensiones entre los medios de comunicación (por ejemplo, periódicos, televisión, radio, sitios web, blogs) y el OEC. También puede aprovechar los canales existentes para la difusión de noticias e información, a beneficio de la difusión del OEC.

Además de transmitir los mensajes oficiales del OEC, los medios de comunicación también pueden ejercer una importante función de "vigilante", en la que investigan y evalúan si el proceso se está llevando a cabo adecuadamente. Sin embargo, la capacidad de los medios de comunicación de ejercer estas funciones depende de varios factores, incluyendo su propia capacidad y neutralidad. En muchos estados post-conflicto y de transición, los medios de comunicación son débiles y/o partidistas. Cuando éste sea el caso, el OEC puede preferir abordar este tema directamente, proporcionando capacitación en temas constitucionales a los medios de comunicación e involucrándose proactivamente con los periodistas para tratar de ayudar a asegurar que sus publicaciones sean exactas.

Un elemento importante de la estrategia para los medios de comunicación puede ser organizar conferencias de prensa y/o sesiones informativas periódicas para los medios y/o facilitar el liderazgo del OEC y/o que sus miembros estén disponibles regularmente para los medios, para dar entrevistas y responder preguntas. Además, los periodistas deben tener acceso a las deliberaciones públicas y principales actos del OEC, y también se les podría dar acceso a determinadas sesiones internas. Debe existir una presunción de inclusión de los medios de comunicación, a menos que exista una buena razón para excluirlos de un acto determinado.

(Consulte las páginas 173 –175 del [manual de Interpeace](#) para más información acerca de las estrategias para los medios de comunicación).