

Quanto sono validi gli indicatori della Freedom House?

1. Il quesito

Negli ultimi decenni, al fine di studiare i processi di democratizzazione e di spiegare le differenze nelle performance dei vari sistemi democratici, molti ricercatori hanno costruito dei sistemi di misurazione attraverso i quali valutare il grado di democrazia di ogni paese. Tra tutti, Freedom in the World dell'organizzazione Freedom House è uno degli indici più impiegati dagli scienziati della politica, accanto a Polity, Polyarchy, Bollen, ACLP (Casper, Tufis, 2003; Munck, Verkuilen, 2002).

Dell'indice di Freedom House non fanno uso soltanto i politologi nelle loro ricerche e i docenti universitari nel corso delle loro lezioni. Anzi, la sua importanza sta nel fatto che viene ampiamente utilizzato da politici e uomini di Stato, intellettuali e giornalisti, *policy-makers* e lobbisti, attivisti dei diritti umani e ONG: quindi, esso influenza in modo significativo l'opinione pubblica internazionale. Vale quindi la pena cercare di comprendere quali criteri vengono utilizzati dai suoi analisti per attribuire le loro "patenti" di democraticità e quali perplessità suscitano. In sintesi, la domanda è: quanto sono validi gli indicatori della Freedom House?

2. Il dibattito

Freedom in the World si propone di valutare il livello di libertà di cui usufruiscono i cittadini di oltre 200 nazioni¹. La misurazione nasce dalla combinazione di 2 fattori fondamentali: diritti politici (*Political Rights*) e libertà civili (*Civil Liberties*). Il processo di valutazione si fonda su 10 domande relative ai diritti politici, suddivise in 3 sottocategorie, e 15 inerenti alle libertà civili, distribuite in 4 sottocategorie² (tab. 1).

Tab. 1. Checklist delle domande inerenti i diritti politici e le libertà civili

Political Rights	Civil Liberties
<p>A. <i>Processo elettorale</i></p> <ol style="list-style-type: none">1. Il Capo dello Stato e/o il Capo del Governo o altre autorità vengono eletti attraverso elezioni libere e corrette?2. I rappresentanti del popolo nel potere legislativo (i parlamentari) vengono eletti attraverso elezioni libere e corrette?3. Ci sono leggi elettorali corrette, opportunità eguali di condurre la campagna elettorale, votazioni regolari e un onesto conteggio dei voti?	<p>D. <i>Libertà di espressione e di credo</i></p> <ol style="list-style-type: none">1. I media sono liberi e indipendenti e ci sono altre forme di espressione culturale?2. Ci sono istituzioni religiose libere e c'è la libertà di espressione religiosa, pubblica e privata?3. È garantita la libertà accademica e il sistema educativo è libero da un indottrinamento politico estensivo?4. È possibile un dibattito privato libero e aperto?
<p>B. <i>Pluralismo politico e partecipazione</i></p> <ol style="list-style-type: none">1. I cittadini hanno il diritto di organizzarsi in diversi partiti o gruppi politici a loro scelta e il sistema è aperto alla nascita e alla caduta di questi partiti o gruppi concorrenti?2. Ci sono un significativo voto a favore dell'Opposizione, risorse potestative appannaggio dell'Opposizione e una possibilità realistica che l'Opposizione stessa possa incrementare il proprio supporto o guadagnare il potere attraverso le elezioni?3. Le scelte politiche della popolazione sono libere dal dominio e dal condizionamento di militari, potenze straniere, partiti totalitari, gerarchie religiose, oligarchie economiche o qualsiasi altro gruppo di potere?4. Le minoranze etniche, culturali, religiose e altri gruppi minoritari godono di ragionevoli livelli di autodeterminazione, autogoverno, autonomia e partecipazione consensuale al processo decisionale?	<p>E. <i>Diritti associativi e di libera organizzazione</i></p> <ol style="list-style-type: none">1. È garantita la libertà di associazione, riunione, dimostrazione ed è ammesso il dibattito pubblico?2. È garantita la libertà di organizzazione politica o semipolitica (ciò include partiti, organizzazioni civiche, gruppi di interesse e di pressione <i>ad hoc</i> ecc.)?3. Ci sono sindacati liberi e libere associazioni di categoria o equivalenti e c'è una reale contrattazione collettiva? Ci sono libere associazioni professionali e altre forme di organizzazione privata?

(segue)

Political Rights

C. Funzionamento del Governo

1. I rappresentanti del popolo liberamente eletti determinano le politiche del Governo?
2. Il Governo è emancipato da fenomeni di corruzione dilagante?
3. Il Governo è responsabile del proprio operato nei confronti dell'elettorato nel periodo intercorrente tra le elezioni e opera in maniera aperta e trasparente?

Domande aggiuntive supplementari sui diritti politici

a) Nelle monarchie tradizionali che non vedono un processo elettorale né la presenza di partiti politici, il sistema si occupa di consultare il popolo, incoraggia la discussione delle politiche e consente il diritto di presentare petizioni ai governanti?

b) Il Governo o la potenza occupante sta deliberatamente modificando la composizione etnica di un paese o di un territorio allo scopo di distruggere una cultura o di spostare l'equilibrio politico a vantaggio di un altro gruppo?

Civil Liberties

F. Rule of law

1. C'è una magistratura indipendente?
2. Il rispetto della legge prevale nelle questioni civili e penali? La polizia è soggetta a controllo diretto da parte delle autorità civili?
3. Sono previste garanzie avverso terrore poliziesco, arresti ingiustificati, esilio o tortura sia nei confronti di gruppi che supportano il sistema sia nei confronti di quelli che lo avversano?
4. La popolazione è trattata equamente nel rispetto della legge?

G. Libertà personale e diritti individuali

1. È garantita la libertà personale? Lo Stato controlla spostamenti e viaggi, scelte residenziali e professionali dei cittadini? Vi sono garanzie avverso un eccessivo indottrinamento da parte dello Stato e avverso un'eccessiva dipendenza dallo stesso?

2. I cittadini hanno il diritto di proprietà privata e di intraprendere iniziative economiche private? L'attività economica privata è indebitamente influenzata da funzionari pubblici, dalle forze di sicurezza o dal crimine organizzato?

3. Sono garantite le libertà sociali personali, inclusa la parità di genere, la scelta del partner matrimoniale e la consistenza numerica della famiglia?

4. Sono garantite l'uguaglianza delle opportunità e l'assenza di sfruttamento economico?

A ognuna di queste domande la Freedom House attribuisce un punteggio su una scala da 0 a 4: 0 punti rappresentano il minimo grado di diritti e libertà presenti, 4 rappresentano il valore massimo (l'unica eccezione è costituita dalla domanda aggiuntiva supplementare *b*) nella lista dei diritti politici, per la quale possono essere sottratti da 1 a 4 punti a seconda della situazione analizzata). Quindi, il massimo punteggio raggiungibile per la categoria dei diritti politici è 40, mentre è di 60 per le libertà civili. Il totale conseguito da PR e CL corrisponde a un rating che va da 1 a 7, dove 1 indica il massimo livello di libertà e 7 ne indica, al contrario, il minimo grado (tabb. 2 e 3).

Tab. 2. Diritti politici (PR)

Totale di punti ottenuti	Rating
da 36 a 40	1
da 30 a 35	2
da 24 a 29	3
da 18 a 23	4
da 12 a 17	5
da 6 a 11	6
da 0 a 5	7

Tab. 3. Libertà civili (CL)

Totale di punti ottenuti	Rating
da 53 a 60	1
da 44 a 52	2
da 35 a 43	3
da 26 a 34	4
da 17 a 25	5
da 8 a 16	6
da 0 a 7	7

Il passo successivo consiste nell'attribuire, ai paesi analizzati, lo *status* di libero, parzialmente libero o non libero, calcolando la media dei due rating attribuiti a PR e CL: i paesi la cui media va da 1,0 a 2,5 sono considerati liberi; a quelli la cui media va da 3,0 a 5,0 viene attribuito lo *status* di parzialmente liberi; quelli con una media che va da 5,5 a 7,0 sono non liberi (tab. 4).

Tab. 4. *Attribuzione dello status*

Media dei rating di PR e CL (PR + CL)/2	Status del paese
da 1,0 a 2,5	Libero
da 3,0 a 5,0	Parzialmente libero
da 5,5 a 7,0	Non libero

Freedom in the World attribuisce poi la qualifica di democrazia elettorale (*Electoral Democracy*) agli stati che rispettano alcuni standard minimi: 1. un sistema politico competitivo e multipartitico; 2. suffragio universale per i cittadini maggiorenni; 3. elezioni competitive periodiche e regolari, a voto segreto, in assenza di frodi elettorali tali da portare a risultati non rappresentativi della volontà popolare; 4. libero accesso dei partiti politici all'opinione pubblica attraverso i media e campagne politiche aperte.

Molti spunti di riflessione emergono dall'analisi di Freedom in the World. In primo luogo, le *regole della misurazione*. Tutte le componenti elencate nella *checklist* delle domande vengono misurate su una scala ordinale di 5 punti: ognuna di esse può vedersi attribuiti da 0 a 4 punti. Si tratta di una decisione che la Freedom House, da un punto di vista teorico, non giustifica: non dice perché ha optato per una scala ordinale, né perché di 5 punti, né perché ognuna delle componenti ha il medesimo peso specifico. La scelta di non rendere pubblici i dati disaggregati, poi, fa sì che gli studiosi indipendenti non abbiano modo di sapere quali tratti distintivi portano una determinata componente a ottenere 0, 1, 2, 3 o 4 punti: pare quasi che i dati aggregati forniti da Freedom House debbano essere accettati essenzialmente sulla fiducia (Munck, Verkuilen, 2002).

In secondo luogo, passiamo al *calcolo dell'indice*. I valori di PR e CL sono generati sommando i punteggi ottenuti dalle rispettive componenti: operazione apparentemente innocua, ma potenzialmente non priva di ambiguità. La Freedom House assegna lo *status* di ogni paese attraverso un procedimento (illustrato nelle tabelle da 1 a 4) che ha due peculiarità: *a*) i valori di PR e CL vengono attribuiti da esperti che rispondono alle domande basandosi non su dati empirici oggettivi, bensì sulle loro esperienze, sensibilità, opinioni: quindi l'indagine si fonda su un elemento di soggettività profondo e non eliminabile; *b*) addizionando i punti delle componenti e delle dimensioni si corre il rischio che l'indice non segnali adeguatamente alcune lacune della qualità democratica. La Freedom House attribuisce a PR e CL esattamente lo stesso peso specifico [indice finale = (PR + CL)/2]. La scelta di sommare i punteggi si basa, implicitamente, sul presupposto che queste due dimensioni possono indicare il livello di democrazia indipendentemente l'una dall'altra: in teoria un punteggio alto nei PR può bilanciarne uno basso nelle CL. Paradossalmente, se un paese ottenesse 40 punti nei PR e 0 nelle CL

ciò porterebbe i rispettivi rating a 1 e 7, e l'indice si troverebbe ad avere un valore complessivo di 4 $[(1 + 7)/2]$. Così, un paese totalmente privo di libertà civili potrebbe venire considerato "parzialmente libero"! Evidentemente, come la Freedom House sottolinea, al di fuori di una società civile ben sviluppata è virtualmente impossibile che si crei un'atmosfera in grado di sostenere e difendere i diritti politici³; di conseguenza, i rating di PR e CL solitamente saranno molto simili. Comunque, questo esempio "estremo" consente di rilevare come il meccanismo della somma delle valutazioni potrebbe, determinando delle compensazioni, alterare i risultati della ricerca.

Un altro aspetto di Freedom in the World interessante da analizzare è l'attribuzione del medesimo peso specifico a ognuna delle componenti di PR e CL; l'utilizzo di una scala di misurazione di 5 punti per tutte le 25 domande presuppone l'eguale importanza di ogni componente selezionata, senza distinzioni qualitative. È un approccio che desta qualche perplessità: ad esempio, la domanda D₄ ha davvero, per l'analisi della performance di una democrazia, la stessa rilevanza della D₁? Non potrebbe D₁, che valuta un aspetto fondamentale come la libertà di stampa⁴, avere un peso specifico maggiore dell'altra? Ancora, si veda la domanda G₃ sulle libertà sociali personali: parrebbe essere una ripetizione di G₁. Le due domande potevano forse essere accorpate in un unico quesito, dato che le opzioni di G₃ possono rientrare nel più ampio concetto di "libertà personale" analizzato da G₁? Considerazioni analoghe sorgono in merito alla domanda E₃, che sembrerebbe focalizzarsi su alcune sottocategorie della componente "libertà di associazione e riunione" già analizzata da E₁. Questi esempi fanno ipotizzare che l'indice di Freedom House possa non essere immune dalla presenza di dopponi: e uno stesso aspetto, se conteggiato più volte, rischia di produrre distorsioni nel calcolo.

Segnaliamo ancora alcuni aspetti di Freedom in the World. Da un lato, la sottocategoria "Pluralismo politico e partecipazione" si incentra molto sulla competizione e sembra sottostimare la partecipazione. Pur parlando in generale di "voto a favore dell'Opposizione" (B₂) e di "partecipazione consensuale al processo decisionale" per le minoranze (B₄), infatti, nessuna delle domande fa riferimento esplicito al suffragio universale maschile e femminile e nemmeno a un più sfumato diritto di voto per gli adulti. Dall'altro lato, anche l'attribuzione della qualifica di *Electoral Democracy* è da verificare: la Freedom House la assegna ai paesi che soddisfano determinati requisiti. Curiosamente, però, il rating di alcune democrazie elettorali quali Venezuela o Nigeria è peggiore di quello di Tanzania, Bosnia-Erzegovina o Guinea-Bissau (Freedom House, 2006), che democrazie elettorali non sono⁵. Possibile che stati caratterizzati da pluralismo politico, suffragio universale, elezioni periodiche e sostanzialmente corrette siano meno liberi di paesi che non soddisfano questi requisiti?

3. Articolazione del puzzle

La sola analisi metodologica è sufficiente a consentire giudizi definitivi sulla validità dell'indicatore di democrazia di Freedom House? Probabilmente no. In effetti, mentre alcuni studiosi imputano all'indice l'analisi di troppi dati irrilevanti – “diritti socioeconomici”, “libertà da grandi disuguaglianze socioeconomiche”, “diritti di proprietà” e “libertà dalla guerra”, ovvero concetti che possono essere ma anche non essere associati alla democrazia (Hoffman, 2005; Munck, Verkuilen, 2002) –, altri ricercatori sostengono invece che la valutazione di aspetti spesso trascurati, ma non estranei alla valutazione della qualità democratica (quali il potere di fatto delle opposizioni, la libertà dalla dominazione straniera, la libertà di espressione e di credo, i diritti delle minoranze), sia un punto di forza dell'indagine (Li, Reuveny, 2003).

Quindi, le osservazioni sin qui presentate non sembrano permettere un vero test di validità dell'indice Freedom in the World. Certo, dal punto di vista della teoria democratica positiva, dire che uno stato è “libero”, “parzialmente libero” o “non libero” lascia il tempo che trova, perché paesi con situazioni assai diverse possono ritrovarsi nella stessa macrocategoria⁶: per farci un'idea più precisa saremmo comunque costretti a un supplemento di indagine. D'altra parte, l'utilità dell'indice di Freedom House come strumento di comparazione tra le performance degli stati appartenenti alla medesima area politico-geografico-culturale è innegabile.

Cosa fare, allora, per capire quanto l'indicatore di Freedom House è realmente valido? Quali accorgimenti adottare? Da un lato, si potrebbe procedere a un'analisi comparata dei più utilizzati indici di valutazione della democrazia, consci però del fatto che, sebbene molti ricercatori li ritengano strettamente correlati o addirittura intercambiabili, conducono spesso a risultati difformi (Casper, Tufis, 2003). In alternativa, ci si potrebbe avvalere di una diversa modalità di aggregazione degli stessi dati adoperati da Freedom House. La nuova classificazione dei paesi esaminati così ottenuta potrebbe essere sottoposta a confronto con quella originaria, in modo da identificare e approfondire eventuali discrasie.

Il tutto tenendo presente che ogni singolo metodo empirico di valutazione della democrazia va interpretato con estrema cautela, poiché si basa in ultima istanza su parametri e scale di misurazione scelti dai ricercatori, nessuno dei quali è in grado di produrre risultati oggettivi e incontestabili.

NOTE

¹ Suddivise in Stati indipendenti, protettorati/colonie e territori contesi.

² La presente analisi si riferisce a Freedom in the World 2006, la cui metodologia di ricerca è

illustrata nel dettaglio sul sito internet della Freedom House: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=35&year=2005>. Periodicamente, un comitato consultivo di esperti e politologi apporta alcuni cambiamenti alla metodologia della ricerca.

³ Cfr. <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=35&year=2005>

⁴ Alla libertà di stampa, peraltro, la Freedom House dedica annualmente l'apposita ricerca *Freedom of the Press*.

⁵ Venezuela (PR 4, CL 4); Nigeria (PR 4, CL 4); Tanzania (PR 4, CL 3); Bosnia-Erzegovina (PR 4, CL 3); Guinea-Bissau (PR 3, CL 4).

⁶ Prendiamo ad esempio, in *Freedom in the World 2006*, il Regno Unito e il Perù: pur avendo valutazioni molto differenti tra loro (Regno Unito PR 1, CL 1; Perù 2, 3), a entrambi viene attribuito lo status di paesi liberi. La stessa considerazione può essere fatta per Macedonia (3, 3), Tonga (5, 3) e Bahrein (5, 5), ritenuti paesi parzialmente liberi, e per Egitto (6, 5), Iran (6, 6) e Uzbekistan (7, 7), bollati come stati non liberi.

LETTURE DI PARTENZA

Casper G., Tufis C.

2003 *Correlation Versus Interchangeability: the Limited Robustness of Empirical Findings on Democracy using Highly Correlated Data Sets*, in "Political Analysis", 11, pp. 196-203.

Freedom House

2006 *Freedom in the World 2006*, <http://www.freedomhouse.org/uploads/pdf/Charts2006.pdf>

Hoffman A. L.

2005 *Political Parties, Electoral Systems and Democracy: a Cross-National Analysis*, in "European Journal of Political Research", 2, pp. 231-43.

Li Q., Reuveny R.

2003 *Economic Globalization and Democracy: an Empirical Analysis*, in "British Journal of Political Science", 1, pp. 29-54.

Munck G. L., Verkuilen J.

2002 *Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices*, in "Comparative Political Studies", 1, 2002, pp. 5-34.