

Prefazione

*“La salute di tutte le persone è fondamentale
al raggiungimento della pace e della sicurezza,
e dipende dalla massima cooperazione di individui e Stati.
Un’opinione informata e la cooperazione attiva
da parte del pubblico sono della massima importanza
per il miglioramento della salute delle persone”.*

(Preambolo, Costituzione dell’Organizzazione Mondiale della Sanità)

Sono lì, allo stesso posto, silenziosi, ogni giorno. All’incrocio Morillons, davanti alla sede ufficiale dell’Organizzazione mondiale della sanità (OMS). Li vedi appostati quando, insieme con tutte le delegazioni del mondo, ti affretti alle sessioni del Consiglio esecutivo (CE) o dell’Assemblea mondiale della salute (AMS). Ci sono anche quando all’OMS non succede nulla di speciale, quando Ginevra è intirizzita sotto la neve, quando non c’è via vai di delegati, e nessuno li vede. Forti della loro ferma richiesta. Ma che cosa vuole, questo drappello di donne e di uomini che si avvicinano, come una specie di inesorabile certezza? Chiedono verità sugli effetti della contaminazione radioattiva prodotta dalle industrie nucleari militari e civili. Denunciano le conseguenze del disastro di Chernobyl che l’OMS rifiuta ancora di riconoscere, malgrado l’evidenza medica e scientifica,^a in nome di un accordo di non belligeranza firmato con l’Agenzia internazionale per l’energia atomica il 28 maggio 1959.^b Dal 26 aprile 2007, ogni giorno, dalle otto di mattina alle sei di sera, la loro veglia è un grido dell’umanità che manifesta tenacemente per l’indipendenza dell’OMS.^c Inamovibili, chiedono un’OMS più coraggiosa, più decisa a far valere il proprio mandato sulla salute. L’agenzia che serve al mondo non può restare imbrigliata nei giochi della geopolitica, o peggio ancora nelle logiche degli interessi privati. Il loro urlo muto è un appello inequivocabile alla verità del bene comune, al senso di responsabilità verso gli interessi del genere umano. Alla necessità di orientare le nostre azioni di oggi in base ai loro effetti nel futuro, anche lontano.

Il rapporto che qui presentiamo, ben più modestamente e con tenacia non comparabile a quella dei manifestanti ginevrini, si propone un si-

^a <http://www.euradcom.org/publications/chernobylbook2009.htm>

^b http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/Others/inf20.shtml#note_c

^c www.independentwho.info

mile ambizioso obiettivo. Anche noi ci occupiamo di OMS, e dichiariamo subito che lo facciamo per difenderla criticamente e tutelarne la funzione pubblica nel campo della salute. Abbiamo molto a cuore l'agenzia; sentiamo perciò la necessità di farla uscire dal paradigma delle episodiche narrazioni legate perlopiù alle emergenze sanitarie, e di svincolarla dai dibattiti dei soli "addetti ai lavori". Raccontiamo alcune fra le pagine più straordinarie della storia dell'OMS, convinti come siamo della necessità di far conoscere la visione che ha dato origine nel 1948 a questa organizzazione delle Nazioni Unite, il cui mandato rimanda alla massima espansione possibile del diritto alla salute per tutti. Analizziamo un percorso di intuizioni e valori, di politiche pubbliche e snodi strategici della geopolitica mondiale, che hanno tracciato la vicenda dell'OMS in un continuo rimpallo tra ragioni della salute e calcoli del potere. Talora con punte di grande coraggio e spessore politico. Spesso, con laceranti contraddizioni.

In diversi capitoli, il rapporto rammenta la capacità di influenza di una forte funzione pubblica mondiale nel campo della salute, quando essa viene esercitata con autorevolezza. Altrove, emergono i pericoli che mettono a repentaglio il futuro dell'organizzazione nel tempo in cui il profilo della salute – secondo business al mondo dopo quello delle armi – riflette sempre di più il profilo della disuguaglianza economica globale. Fanno la loro comparsa anche i detrattori dell'OMS, coloro che hanno cospirato contro l'agenzia senza esclusione di colpi (così è stato con la lunga offensiva delle multinazionali del tabacco) o che ancora oggi non trascurano di denigrarla come una istituzione troppo lertargica per questi tempi della velocità competitiva postdemocratica. Non si trascurano neppure le trappole proditorie tese all'agenzia con la complicità di quei governi che, non fosse altro che per sano protagonismo, per primi dovrebbero salvaguardarla; invece non hanno esitato a svuotare l'OMS del suo mandato, per esempio congelandone il finanziamento, con un rigore cinico e scrupoloso, che è facile rintracciare ancora oggi tra le righe della retorica negoziale. Una strategia incomprensibile, soprattutto se pensiamo che nel rimescolamento dei destini geopolitici e socio-economici cui assistiamo, tutti i Paesi, nel nord e nel sud del mondo, di questa organizzazione e delle sue competenze hanno sempre più bisogno. Nessuno può dichiararsi autosufficiente, a fronte delle sfide globali che incalzano.

A regime di navigazione difficile, l'OMS è impegnata da due anni in un'iniziativa di riforma: un percorso esigente, seppure talora poco approfondito e incoerente nei suoi sviluppi, che può ridefinire il ruolo

dell'organizzazione nell'ambito della salute globale, e ridisegnare il modo in cui essa è governata, gestita e finanziata. A due anni e più dall'avvio di questo percorso, vorremmo che la lettura del rapporto accendesse un faro su alcune fondamentali domande che, del tutto inevase a nostro avviso, restano sospese nello sfondo, continuando a interpellare il negoziato intergovernativo di Ginevra.

- Quale analisi politica di contesto, ivi incluso l'ambito delle politiche sanitarie, sottende e giustifica la riforma?
- È possibile concepire la riforma dell'OMS in isolamento rispetto alla crisi strutturale dei modelli di governance, lo svuotamento delle istituzioni e il potere sproporzionato delle élite imprenditoriali e delle consorzierie finanziarie?
- Ha senso sganciare la riforma dell'OMS da un serio dibattito sul ruolo del multilateralismo e delle Nazioni Unite in questo scenario di crisi globali (il clima, il cibo, la disoccupazione, la finanza) e di erosione dei diritti?
- Quale ruolo viene riconosciuto all'OMS del futuro? In che modo la riforma dell'OMS può disegnare la trama di una nuova democrazia della salute, e di una partecipazione attiva dei cittadini, sicché la salute sia indicatore di cittadinanza?
- Che cosa si intende infine con il termine riforma? Una nuova fase dell'applicazione delle politiche neoliberiste in seno all'agenzia, ovvero un'azione volta al rilancio dell'OMS in senso multilaterale?

Una cosa è certa. Pur avendo svolto, e dovendo continuare a svolgere a nostro parere, un ruolo primario nel governo della salute globale, l'OMS deve cambiare. Come tutte le grandi istituzioni, deve mettere mano alla lentezza burocratica e alle inefficienze da più parti denunciate, dispersa com'è in centinaia di sedi. Neppure i meccanismi di direzione, a livello centrale, regionale e di singolo Paese, sono esenti da critiche: sia per quanto riguarda l'elezione dei direttori, sia per le nomine dei responsabili dei vari uffici e dipartimenti, sia per i meccanismi stessi di selezione e di gestione del personale. Struttura e funzionamento del CE e dell'AMS dovrebbero essere riformati, si suggerisce da più parti, specialmente per migliorare l'interazione dell'OMS con gli attori della società civile. E poi c'è il settore privato, profit e non profit, non ancora regolato da una solida politica sul conflitto di interessi. Questa crisi di gestione interna associata ormai da anni, come spiega il rapporto, alla perdita di controllo sulle proprie finanze, è talmente grave da mettere a dura prova l'ordinaria operatività

dell'agenzia, oggi perlopiù in balia degli umori dei donatori. A questa difficoltà funzionale dell'OMS è collegata anche la crisi di identità, nel momento in cui una pleora di nuovi attori assai influenti si è venuta ad affermare sulla scena della salute globale.

A seguire con attenzione il processo in atto a Ginevra, una delle facili profezie è che la riforma dell'OMS segua il sentiero di un mero snellimento dell'istituzione, in uno scenario competitivo in cui specificità e origine del mandato non sono più, in quanto tali, tratti da difendere. Del resto, con ingegnoso ma problematico pragmatismo, già nel 2011, la Direttrice generale Margaret Chan ha per prima orientato la riforma in questo senso, mettendo subito in evidenza come di questi tempi, nel popolato scenario della salute globale, la leadership non si acquisisce per mandato ma in virtù di un impegno strategico e selettivo: "l'OMS non può più aspirare a dirigere e coordinare tutte le attività e politiche nei diversi settori che influenzano oggi la salute pubblica".^d Certo, risulta chiaro a tutti che il diritto alla salute non vive da solo. Esso si nutre – come scriveva la dichiarazione di Alma Ata nel 1978 – del diritto al lavoro, alla libertà, al credito, del diritto a una vita dignitosa. Le politiche devono intersecarsi e cooperare a questo scopo. Proprio nell'ottica di Alma Ata ha dunque senso parlare, come sempre più insistentemente si fa, delle necessità di una governance globale per la salute, in grado di promuovere il benessere generale con uno sguardo rivolto al diritto a un'assistenza sanitaria legata a doppio filo allo sviluppo e alla giustizia sociale. Uno sguardo presbite, come suggerisce il noto giurista Gustavo Zagrebelsky,^e lungimirante, puntato alla sorte delle generazioni future.

Se le cose restano così, è assai poco probabile che nell'interesse della comunità politica chiamata a discutere e decidere sui temi della salute dei popoli rientri la preoccupazione di una traiettoria futura. Laddove, anche nello specifico contesto della riforma dell'OMS, si richiederebbe la virtù della presbiopia, prevale un presentismo onnivoro e senza orizzonti. Sarebbe già un gran risultato se si tornasse allo spirito e alla lettera di Alma Ata. Ma no, si dice che il mondo è molto cambiato da allora. E così ci vengono somministrati di continuo i tristi slogan del "vantaggio comparativo", il "valore per i soldi" ("value for money") e la necessità ovunque dell'analisi costo/efficacia. Di una strumentazione lessicale, cioè, perfettamente congeniale alla definizione di un nuo-

^d file:///Users/Downloads/B128_21-en.pdf

^e http://it.wikipedia.org/wiki/Gustavo_Zagrebelsky

vo multilateralismo che funge da cavallo di Troia per il settore privato, chiamato a giocare la sua parte in funzione dei soldi che può mettere in campo, senza particolari vincoli se non la propria volontà, e senza soffocanti regolamentazioni. Come se il mondo fosse davvero piatto, come se tutti coloro che stanno sulla scena della salute globale lo facessero perché condividono autenticamente lo stesso interesse per il bene comune salute.

Stanno nelle laceranti contraddizioni del nostro tempo i motivi che ci hanno spinto a scrivere questo testo, a un tempo atto di denuncia e ricostruzione storica, a memoria delle potenzialità incompiute dell'OMS. Un'altra cosa ci preme dire, da "addetti ai lavori" appassionati e – al pari degli economisti – piuttosto sgomenti. La salute, e dunque anche lo stato di salute dell'OMS, sono questioni che riguardano tutti gli individui e che non possono restare chiuse nelle sale del negoziato intergovernativo a Ginevra, o nelle stanze ancor più serrate dei ministeri nazionali. Né possono essere soffocate in nome della universalmente conclamata mancanza di risorse. Una diagnosi profonda delle ragioni per cui l'OMS si trova in questa complicata situazione è necessaria, va affrontata e condivisa la natura politica del problema. La riforma dell'OMS offre un'occasione storica per rilanciare e rafforzare l'organismo intergovernativo, il cui mandato costituzionale è quello di promuovere il diritto alla salute per tutte e tutti.

Gli autori di questo rapporto, collettivamente, si augurano che l'opinione pubblica del nostro Paese possa partecipare allo sforzo sempre più necessario per tutelare la salute come bene comune, e sperano che questo testo possa servire, a suo modo, a difendere il diritto alla salute sancito con tale forza giuridica nella Costituzione italiana. A ciascuno di loro va la nostra profonda gratitudine, per la dedizione e l'impegno con cui hanno lavorato nei mesi scorsi a questo testo. Un grazie del tutto speciale spetta al team editoriale, che con pazienza e grande senso di cooperazione ha curato la trama del rapporto: senza il tenace contributo di Valeria Confalonieri, Eduardo Missoni e Anna Siniscalchi, questo libro non sarebbe stato possibile. Un ringraziamento particolare, infine, a Eva Macali per la creatività e la freschezza con cui ha messo a punto la copertina di questo rapporto: semiseria e intelligente quanto serve, a lungo oggetto di dibattito anche tra noi.

Nicoletta Dentico, Adriano Cattaneo