

Riformare l'Organizzazione Mondiale della Sanità¹

Nel dicembre 2010, Jack Chow, l'ex vice-direttore generale dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), domandò: "L'OMS sta diventando irrilevante?". Un mese più tardi, il comitato esecutivo dell'OMS prese in considerazione il futuro dell'organizzazione nelle politiche sanitarie globali. Dopo una consultazione di un anno con i suoi stati membri sui propri meccanismi di finanziamento, il Direttore Generale Margaret Chan concluse che l'OMS era eccessivamente impegnata finanziariamente, e incapace di rispondere con velocità e agilità alle sfide sanitarie odierne.

La crisi di leadership non è una sorpresa per chi è familiare con l'OMS. In qualità di prima agenzia specializzata delle Nazioni Unite (ONU), le furono dati ampi poteri normativi per agire da principale autorità di coordinamento della sanità internazionale. Ciononostante, iniziative moderne di salute globale (per esempio, il Fondo Globale per AIDS, Tuberculosis e Malaria, e l'Alleanza GAVI [in precedenza Alleanza Globale per Vaccini e Immunizzazioni], programmi bilaterali (per esempio il Piano di Emergenza Presidenziale contro l'AIDS [PEPFAR]), e Fondazioni filantropiche ben finanziate (per esempio la Fondazione Bill e Melinda Gates), spesso eclissano l'OMS. L'OMS può essere soggetta a pressione politica, e il suo rapporto con l'industria e la società civile non è ben chiaro.

Vista l'importanza della collaborazione nella salute globale, pochi dubiterebbero che un'OMS più forte e efficace sarebbe benefica per tutti. L'agenda di riforma interna dell'OMS deve essere audace per assicurare il proprio futuro. In questo commento, proponiamo 5 idee per ristabilire la leadership dell'Organizzazione.

Dare voci a più parti interessate

In qualità di agenzia ONU, l'OMS consiste esclusivamente di stati membri, che la governano attraverso l'Assemblea Mondiale della Sanità (WHA) e il comitato esecutivo. Tuttavia, numerosi attori al di fuori dei governi sono diventati parti interessate rilevanti nella sanità globale, spesso muovendo le loro risorse verso nuove iniziative con strutture di governo che riflettono il loro potere. In tale approccio, noto come "forum shopping" nelle relazioni internazionali, le parti interessate scelgono istituzioni specifiche per perseguire i propri interessi. A differenza dell'OMS, rappresentanti della società civile, del settore privato e delle fondazioni siedono al tavolo dei comitati del Fondo Globale e dell'Alleanza GAVI. Anche agenzie dell'ONU come il Programma delle Nazioni Unite per HIV/AIDS coinvolgono la società civile attraverso i propri comitati di consiglio. L'OMS diverrebbe più efficace dando voce e rappresentanza a più parti interessate, incluse fondazioni filantropiche, imprese, collaborazioni pubblico/private e società civile. Contemporaneamente al coinvolgimento attivo del settore privato, l'OMS dovrebbe definire gli standard e assicurare la conformità di partner chiave del settore privato, quali industrie farmaceutiche, biotecnologiche e alimentari. Allo stesso tempo è necessaria chiarezza e stretta applicazione di regole sul conflitto di interesse per i comitati di esperti e le varie parti.

Il direttore generale sta facendo un passo significativo proponendo un forum di salute globale, che includerebbe incontri regolari con più parti interessate sotto la guida della WHA (2). Il forum di salute globale deve garantire di dare voce reale e rappresentazione a più parti interessate, plasmando efficacemente le decisioni dell'OMS. La WHA dovrebbe anche approvare una risoluzione che semplifichi l'ottenimento di status ufficiale per organizzazioni non governative. Il coinvolgimento attivo delle varie parti interessate porterebbe fiducia e promuoverebbe investimenti nell'agenzia.

Migliorare la trasparenza, performance e responsabilità

Una buona gestione richiede anche obiettivi chiari, procedure decisionali trasparenti, disseminazione delle informazioni, monitoraggio del progresso e responsabilità. Le parti interessate richiedono chiarezza su

come le loro risorse porteranno a miglioramenti sanitari, in un momento in cui si muovono verso finanziamenti basati sui risultati e misure basate sulla performance. Tuttavia, una recente valutazione di organizzazioni multilaterali ha valutato l'OMS debole sui parametri chiave quali attenzione ai costi, gestione finanziaria, trasparenza e raggiungimento degli obiettivi di sviluppo. Per migliorare la propria posizione, l'OMS deve facilitare il monitoraggio dei traguardi da parte delle varie parti interessate e dimostrare che le attività si traducono effettivamente in migliori indicatori sanitari.

Maggiore supervisione regionale

La struttura decentralizzata e regionale dell'OMS pone sfide significative nel dimostrare i risultati e agire in maniera prioritaria. I 6 uffici regionali dell'OMS godono di un'indipendenza unica nel sistema ONU, con completo potere sul personale regionale, inclusa la selezione dei rappresentanti dei paesi. I comitati regionali si riuniscono annualmente per formulare le politiche di lavoro, rivedere il budget del programma regionale e monitorare le attività collaborative dell'OMS per la salute. Formalmente sono la WHA ed il consiglio esecutivo a prendere le decisioni, ma esse in pratica non impongono politiche strette né controllano il budget.

La sede centrale dell'OMS dovrebbe supervisionare con maggior attenzione e controllare il personale regionale e le decisioni prese. Come minimo l'agenzia dovrebbe verificare completamente i fondi posseduti da ogni ufficio regionale e come le regioni raggiungono gli obiettivi di salute, attraverso il monitoraggio ed il benchmarking dei risultati ottenuti. Anche se le decisioni decentralizzate rimangono la norma, l'OMS dovrebbe applicare gli stessi criteri in tutte le regioni per valutare l'efficienza e l'efficacia.

Esercitare l'autorità legale come un organismo che definisce le regole

La costituzione dell'OMS garantisce all'agenzia poteri straordinari di stabilire le regole, ma essa ha promulgato solo due trattati rilevanti in più di sessant'anni: i Regolamenti internazionali sulla Salute e la Convenzione di riferimento per il Controllo sul Tabacco. L'OMS potrebbe essere più attiva nel regolamentare la salute del mondo su alcuni temi chiave, compresi i farmaci contraffatti, le bevande alcoliche, la sicurezza dei cibi e l'alimentazione. Potrebbe essere più coinvolta e avere più influenza nei regimi internazionali con impatti rilevanti sulla salute come il commercio, la proprietà intellettuale, il controllo delle armi ed i cambiamenti climatici.

L'agenzia potrebbe esercitare un potere normativo attraverso trattati innovativi (ad es. una Convenzione di riferimento sulla Salute Globale) o attraverso modalità di potere più soft (ad es. codici di comportamento), con forti incentivi per adeguarvisi.

L'OMS deve offrire una leadership per sfide urgenti che minacciano il sistema di salute globale, come il bisogno di definire chiaramente le priorità, facilitare la coerenza tra diversi attori attualmente frammentati ed assicurare un'equa condivisione degli oneri tra i diversi stati.

Assicurare una modalità di finanziamento prevedibile e sostenibile

L'OMS è finanziata attraverso due flussi principali. Primo, gli stati membri promettono una proporzione dei contributi totali sottoposti a controllo, valutata in base alla ricchezza ed alla popolazione di ogni paese. Successivamente la WHA approva all'unanimità un budget centrale. Il secondo flusso deriva da contributi volontari, spesso stanziati per malattie, settori o nazioni specifiche. Il comitato per l'assistenza allo sviluppo dell'Organizzazione per la Cooperazione Economica e lo Sviluppo, richiede finanziamenti extra budget di aiuto "multi-bi" (ad es. finanziamenti indirizzati dai donatori verso settori non prioritari, allocati per scopi specifici attraverso agenzie multilaterali).

Il budget biennale dell'OMS è più che raddoppiato, da 1.6 miliardi di US \$ nel 1998-99 a 4.2 miliardi di US \$ nel 2008-2009, ma quest'anno l'agenzia ha uno spaventoso deficit di budget di 300 milioni di US \$. Cosa

ancor più rilevante, il suo budget extrabudgetario durante lo stesso periodo è cresciuto dal 48.8 al 73.3%. Non è sostenibile avere un finanziamento volontario che rappresenta quasi l'80% del budget dell'agenzia. Inoltre il finanziamento extrabudgetario distorce le priorità riguardo alla salute globale. I contributi sottoposti a controllo sono più allineati con il reale carico globale delle malattie, rispetto ai finanziamenti extrabudgetari. Per esempio, nel 2008-2009 il finanziamento extrabudgetario dell'OMS è stato devoluto principalmente alle malattie infettive (60%), mentre è stato allocato in maniera insignificante verso le malattie non trasmissibili (3.9%) e verso le lesioni in genere (34.4%). Tuttora le malattie non trasmissibili a livello mondiale sono responsabili del 62% delle morti complessive in tutto il mondo, e le lesioni in genere incidono per il 17% sul carico globale delle malattie.

La relazione del direttore generale propone l'allargamento della base per un finanziamento flessibile e non vincolato attraverso lo stimolo a coinvolgere nuovi donatori, come fondazioni, economie emergenti e il settore privato (2). Anche se è una proposta proficua, non è verosimile che questi azionisti si comportino in modo diverso dai donatori tradizionali e probabilmente preferiranno controllare i loro finanziamenti attraverso i loro marchi. La soluzione ideale per la WHA sarebbe definire contributi più elevati per ciascuno stato membro. Nel futuro dell'OMS gli stati membri dovrebbero diventare azionisti sinceri, agire in maniera collettiva e astenersi dall'esercitare interessi politici più riduttivi. Se venisse meno l'azione decisiva della WHA, l'OMS potrebbe valutare di far aumentare del 20-30% i contributi volontari per sostenere il suo budget centrale. Sebbene accademicamente le spese generali siano un modello familiare, l'OMS dovrebbe stare in guardia rispetto al rischio che questi contributi possano deviare i donatori verso altre organizzazioni multilaterali.

La leadership della salute globale

Se l'OMS deve occupare il giusto posto di leader nel governo della salute globale, l'organizzazione deve andare verso una riforma fondamentale. Non c'è un sostituto all'OMS, con la sua costituzione progressiva e la sua legittimazione globale. E' improbabile che gli stessi poteri possano essere garantiti da un'altra organizzazione globale, se essa fosse creata oggi. Di conseguenza, rimanendo fedele alla sua normativa e a una coraggiosa visione della salute per tutti, l'OMS dovrebbe adattarsi a un nuovo clima politico, dimostrare una leadership globale e raggiungere i risultati.

Traduzione a cura di
Gianluigi e Luca Passerini MDs

1) Sridhar D, Gostin LO. Refoming the World Health Organization. *JAMA* 2011;305(15):1585-1586.
Published online March 29, 2011.

L'extract dell'articolo è accessibile al link <http://jama.ama-assn.org/content/305/15/1585.extract>