

Le Raccomandazioni di Adelaide

The Adelaide Recommendations

2^a Conferenza Internazionale sulla
Promozione della Salute

5-9 aprile 1988

Adelaide, Australia

L'adozione della Dichiarazione di Alma Ata, avvenuta dieci anni fa, ha rappresentato una pietra miliare molto importante per il movimento della Salute per Tutti avviato nel 1977 dall'Assemblea Mondiale della Sanità. A partire dal riconoscimento che la salute è un obiettivo sociale fondamentale, la Dichiarazione di Alma Ata ha stabilito una nuova direzione per lo sviluppo di una politica a favore della salute, enfatizzando il coinvolgimento delle persone, la cooperazione tra i diversi settori della società e l'assistenza sanitaria primaria quale elemento che ne sta alla base.

Lo spirito di Alma Ata

Lo spirito di Alma Ata è stato riproposto nella Carta per la Promozione della Salute adottata a Ottawa nel 1986.

La Carta ha lanciato la sfida di un movimento a favore di una nuova sanità pubblica, riaffermando che la giustizia sociale e l'equità sono prerequisiti per la salute e che l'azione di sostegno e la mediazione rappresentano i processi per il loro conseguimento. La Carta di Ottawa ha identificato cinque aree d'azione per la promozione della salute: costruire una politica pubblica per la salute, creare ambienti favorevoli, sviluppare le abilità personali, dare forza all'azione della comunità e riorientare i servizi sanitari.

Queste azioni sono interdipendenti tra di loro, ma lo sviluppo di una politica pubblica per la salute costituisce le condizioni che rendono possibili le altre quattro.

La Conferenza di Adelaide sulla politica pubblica per la salute ha continuato nella direzione tracciata nei documenti di Alma Ata e Ottawa e ha approfittato del loro slancio. Duecentoventi partecipanti, provenienti da 24 paesi, hanno messo in comune le esperienze fatte nel formulare e nel realizzare in concreto politiche pubbliche per la salute. Le strategie d'azione per una politica pubblica a favore della salute che sono raccomandate in questo documento riflettono il consenso raggiunto nel corso della Conferenza.

La politica pubblica per la salute

Una politica pubblica per la salute è caratterizzata sia dall'interesse esplicito a favore della salute e dell'equità in tutti i settori della politica, sia dalla assunzione di responsabilità nei confronti della salute. Lo scopo principale di una politica pubblica per la salute è quello di creare un ambiente favorevole che metta in grado le persone di condurre una vita sana. Tale politica fa in modo che le scelte sane siano possibili o più facili per i cittadini e trasforma gli ambienti fisici e sociali perché accrescano la salute. Nella ricerca di una politica pubblica per la salute i settori governativi che si occupano di agricoltura, commercio, istruzione, industria e comunicazioni devono considerare la salute come un fattore essenziale quando formulano le loro politiche. Questi settori dovrebbero assumersi la responsabilità delle conseguenze sulla salute derivate dalle loro decisioni politiche.

Essi dovrebbero fare attenzione tanto alla salute quanto alle considerazioni economiche.

Il valore della salute

La salute è contemporaneamente un diritto fondamentale dell'uomo e un buon investimento sociale. Per accrescere lo stato di salute di tutti i loro cittadini, è necessario che i governi investano risorse nella politica pubblica per la salute e nella promozione della salute. Il fatto che le persone possano accedere agli elementi essenziali per una vita sana e soddisfacente è un principio fondamentale di giustizia sociale. Allo stesso tempo, ciò accresce la produttività della società nel suo complesso, dal punto di vista sociale ed economico. Come dimostrato dalle esperienze presentate durante questa Conferenza, una politica pubblica per la salute realizzata nel breve periodo porta a benefici economici a lungo termine.

Devono essere fatti ulteriori sforzi per collegare in un'azione integrata la politica economica, la politica sociale e quella a favore della salute.

Equità, accesso e sviluppo

Le disuguaglianze in tema di salute sono radicate nelle ingiustizie presenti nella società. Per colmare il divario esistente tra le persone svantaggiate sul piano sociale e culturale e coloro che invece partono da una condizione migliore è necessario attuare una politica che crei ambienti favorevoli e che migliori l'accesso ai beni e servizi che accrescono la salute. Tale politica dovrebbe riconoscere una priorità elevata ai gruppi svantaggiati e vulnerabili. Inoltre una politica pubblica per la salute riconosce la cultura caratteristica dei popoli indigeni, delle minoranze etniche e degli immigrati. Un aspetto estremamente importante dell'equità rispetto alla salute è rappresentato da un'uguale accessibilità ai servizi sanitari, in

particolare l'assistenza sanitaria di comunità.

Il rapido cambiamento strutturale provocato dalle tecnologie emergenti può comportare nuove disuguaglianze in tema di salute. Il primo obiettivo stabilito dalla Regione Europea dell'Organizzazione Mondiale della Sanità nel suo cammino verso la Salute per Tutti è il seguente: "Entro l'anno 2000 le reali differenze nello stato di salute tra le nazioni e tra i gruppi all'interno di uno stesso paese dovrebbero essere ridotte di almeno il 25%, migliorando il livello di salute delle nazioni e dei gruppi svantaggiati". In considerazione delle grandi differenze esistenti tra i livelli di salute dei vari paesi, che sono state verificate da questa Conferenza, le nazioni sviluppate hanno l'obbligo di garantire che le loro politiche abbiano un impatto positivo sulla salute nelle nazioni in via di sviluppo. La Conferenza raccomanda che tutti i paesi sviluppino politiche pubbliche per la salute che si occupino esplicitamente di questo aspetto.

La responsabilità per la salute

Le raccomandazioni di questa Conferenza si realizzeranno solo se i governi prendono l'iniziativa a livello nazionale, regionale e locale. Lo sviluppo di una politica pubblica per la salute è importante tanto ai livelli locali di governo quanto a quello nazionale. I governi dovrebbero stabilire espliciti obiettivi che mettano in evidenza la promozione della salute. La pubblica assunzione di responsabilità nei confronti della salute è un nutrimento essenziale per la crescita di una politica pubblica per la salute. I governi e tutti coloro che hanno un controllo sulle risorse devono rispondere ai cittadini delle conseguenze sulla salute provocate dalle loro scelte o dalla mancanza di esse. Un impegno a favore di una politica pubblica per la salute implica che i governi devono misurare e riferire quale sia l'impatto sulla salute derivato dalle loro scelte politiche, adottando un linguaggio che possa essere compreso senza difficoltà da tutti i gruppi della società. L'azione della comunità è centrale per favorire una politica pubblica per la salute. Tenendo in considerazione il livello di educazione e alfabetizzazione, devono essere fatti sforzi straordinari per comunicare con quei gruppi che sono maggiormente condizionati dalla politica interessata. La Conferenza enfatizza la necessità di valutare l'impatto delle scelte politiche. E' necessario sviluppare sistemi di informazione sulla salute che supportino questo processo.

Ciò incoraggerà l'assunzione di decisioni informate rispetto alla futura allocazione delle risorse per l'implementazione di una politica pubblica per la salute.

Andare oltre l'assistenza sanitaria

Una politica pubblica per la salute rappresenta la risposta alle sfide per la salute poste da un mondo sempre più dinamico e che cambia dal punto di vista tecnologico, con le sue complesse interazioni ecologiche e con le crescenti interdipendenze internazionali. Molte delle conseguenze sulla salute che derivano da queste sfide non possono essere risolte dall'attuale assistenza sanitaria né da quella che si può prevedere in un prossimo futuro. Gli sforzi della promozione della salute sono essenziali e richiedono un approccio integrato allo sviluppo sociale ed economico che ristabilisca i legami tra la salute e la riforma sociale, principio riconosciuto come fondamentale dalle politiche sviluppate dall'Organizzazione Mondiale della Sanità nel decennio scorso.

Gli alleati nel processo della politica

I governi hanno un ruolo importante nei confronti della salute, ma essa è molto influenzata anche dagli interessi delle aziende e del mondo degli affari, dagli organismi non governativi e dalle organizzazioni comunitarie: dovrebbero essere incoraggiate le potenzialità offerte da questi soggetti nel preservare e promuovere la salute delle persone. I sindacati, il commercio e l'industria, le associazioni accademiche e i capi religiosi hanno molte opportunità di agire a favore della salute dell'intera comunità. Per dare impulso a un'azione favorevole alla salute devono essere formate nuove alleanze.

Aree d'azione

La Conferenza ha identificato come prioritarie quattro aree chiave di intervento immediato per sviluppare una politica pubblica per la salute.

Sostenere la salute delle donne

Le donne sono le principali promotrici di salute in tutto il mondo e la maggior parte del loro lavoro viene svolto gratuitamente o in cambio di una retribuzione minima. Le reti e le organizzazioni delle donne rappresentano dei modelli per il processo di organizzazione, pianificazione e realizzazione della promozione della salute. Le reti di donne dovrebbero ricevere un riconoscimento e un supporto maggiori da parte di chi compie le scelte politiche e dalle istituzioni costituite, altrimenti questo investimento del lavoro delle donne accresce le disuguaglianze. Per una loro reale partecipazione alla promozione della salute è necessario che le donne possano accedere alle informazioni, alle reti e ai finanziamenti. Tutte le donne, in particolare quelle che appartengono a gruppi etnici, indigeni o minoritari, hanno il diritto di autodeterminare la propria salute e dovrebbero essere considerate come soggetti attivi nella formulazione di una politica pubblica per la salute, per garantirne la rilevanza culturale.

Questa Conferenza propone che le nazioni diano avvio su scala nazionale a una politica pubblica per la salute delle donne che metta al centro le questioni della salute delle donne e che includa proposte per:

- l'equa distribuzione del lavoro assistenziale prestato nella società;

- la possibilità di partorire secondo le preferenze e i bisogni delle donne;
- i meccanismi di supporto al lavoro assistenziale, come il sostegno alle donne con figli e i congedi per l'assistenza sanitaria dei genitori o delle persone a carico.

Cibo e alimentazione

La sconfitta della fame nel mondo e della malnutrizione è un obiettivo fondamentale per una politica pubblica per la salute. Tale politica dovrebbe garantire a ogni persona la disponibilità di adeguate quantità di cibo sano, secondo modalità culturalmente accettabili. Le politiche per il cibo e l'alimentazione devono integrare i metodi di produzione e distribuzione del cibo, sia pubblici che privati, per ottenere un accesso equo al cibo a un prezzo sostenibile. Tutti i governi dovrebbero considerare come prioritario lo sviluppo di una politica per il cibo e l'alimentazione che integri i fattori agricoli, economici e ambientali, per assicurare un impatto positivo sulla salute a livello nazionale e internazionale. Il primo passo di tale politica dovrebbe essere l'individuazione di obiettivi per l'alimentazione e la dieta. La tassazione e le sovvenzioni dovrebbero essere articolate in modo da consentire a tutti di accedere facilmente a un cibo sano e a una dieta migliorata. La Conferenza raccomanda che i governi agiscano immediatamente e direttamente a ogni livello, usando il loro potere di acquisto sul mercato alimentare, per assicurare che le forniture di cibo che sono sotto il loro specifico controllo (come negli ospedali, nelle scuole, nei servizi assistenziali e nei luoghi di lavoro) permettano ai consumatori un pronto accesso a cibi sani.

Tabacco e alcool

Il consumo di tabacco e l'abuso di alcool rappresentano due importanti pericoli per la salute che meritano un'azione immediata attraverso lo sviluppo di politiche pubbliche per la salute. Oltre al danno diretto provocato dal tabacco sulla salute dei fumatori, sono ora più chiaramente riconosciute che nel passato le conseguenze sulla salute del fumo passivo, specialmente sui bambini. L'alcool contribuisce alla discordia sociale e ai traumi fisici e mentali. Inoltre le importanti conseguenze ecologiche derivate dall'uso del tabacco quale merce di scambio nelle economie impoverite, hanno contribuito all'attuale crisi mondiale nella produzione e distribuzione del cibo.

La produzione e il commercio del tabacco e dell'alcool sono attività molto redditizie, specialmente per i governi attraverso la tassazione. I governi spesso considerano che le conseguenze economiche di una produzione e di un consumo ridotti di tabacco e alcool, provocate da un cambio delle scelte politiche, potrebbero costituire un prezzo troppo alto da pagare se confrontato con i guadagni di salute che verrebbero ottenuti.

Questa Conferenza esorta tutti i governi a riflettere sul prezzo che stanno pagando in termini di potenziale umano perduto, essendo complici delle vite perdute e delle malattie provocate dal fumo di tabacco e dall'abuso di alcool. I governi dovrebbero impegnarsi a sviluppare una politica pubblica per la salute che fissi a livello nazionale degli obiettivi di riduzione significativa entro il 2000 della produzione, del commercio e del consumo di tabacco e alcool.

Creare ambienti favorevoli

Molte persone vivono e lavorano in condizioni che sono pericolose per la loro salute e sono esposti a prodotti potenzialmente pericolosi. Tali problemi spesso trascendono i confini nazionali. La gestione dell'ambiente deve proteggere la salute umana dagli effetti avversi che direttamente o indirettamente sono provocati da fattori biologici, chimici e fisici, e dovrebbe riconoscere che gli uomini e le donne sono parte di un ecosistema complesso. Le risorse naturali che arricchiscono la vita, estremamente diverse ma limitate, sono essenziali per garantire la sopravvivenza, la salute e il benessere della razza umana. Le politiche di promozione della salute possono essere condotte solo in un ambiente che salvaguarda le risorse attraverso strategie ecologiche

considerazioni sulla salute vengano assunte come pre-requisiti integranti per lo sviluppo industriale e agricolo. A livello internazionale, l'Organizzazione Mondiale della Sanità dovrebbe giocare un ruolo più incisivo nel far accettare questi principi e dovrebbe supportare il concetto di sviluppo sostenibile.

Questa Conferenza ritiene prioritario che la sanità pubblica e i movimenti ecologici si uniscano insieme per sviluppare strategie che perseguano sia lo sviluppo socio-economico sia la conservazione delle risorse limitate del nostro pianeta.

Sviluppare nuove alleanze per la salute

L'impegno a sviluppare una politica pubblica per la salute esige un approccio che privilegi la consultazione e la mediazione. Una politica pubblica per la salute richiede la presenza di validi sostenitori che tengano viva l'attenzione di chi compie le scelte politiche sui temi della salute. Questo significa favorire il lavoro dei gruppi di sostegno e aiutare i mezzi di comunicazione a interpretare le complesse questioni politiche. Le istituzioni educative devono rispondere ai bisogni emergenti della nuova sanità pubblica, riorientando i programmi di studio esistenti, in modo da includere l'acquisizione di abilità che consentano di mettere in grado le persone di costruire la propria salute, di mediare e di sostenere la causa della salute. Nello sviluppo della politica deve esserci uno spostamento di enfasi dal controllo al

supporto tecnico. Inoltre è necessario creare occasioni di discussione per lo scambio di esperienze a livello locale, nazionale e internazionale. La Conferenza raccomanda che gli organismi locali, nazionali e internazionali:

- istituiscano formali iniziative di stimolo e di confronto, per promuovere esempi di buona pratica nello sviluppo di una politica pubblica per la salute;
- sviluppino reti di ricercatori, di formatori e di gestori di programmi che collaborino all'analisi e alla realizzazione di una politica pubblica per la salute.

L'impegno per una salute pubblica globale

I prerequisiti per la salute e lo sviluppo sociale sono la pace e la giustizia sociale, una corretta alimentazione e la disponibilità di acqua pulita, l'istruzione e un alloggio decoroso, un ruolo utile nella società e un reddito adeguato, la conservazione delle risorse ambientali e la protezione dell'ecosistema. La prospettiva della politica pubblica per la salute è quella di raggiungere queste condizioni di base per una vita sana. Il raggiungimento di una salute globale poggia sul riconoscimento e sull'accettazione dell'interdipendenza esistente tra i diversi paesi e al loro interno. L'impegno per una salute pubblica globale dipenderà dal trovare validi strumenti di cooperazione internazionale per agire nei confronti delle questioni che superano i confini nazionali.

Le sfide future

1. Una sfida per tutte le nazioni è rappresentata dall'assicurare un'equa distribuzione delle risorse anche in situazioni economiche difficili.
2. La Salute per Tutti sarà raggiunta solo se la creazione e la salvaguardia di condizioni di vita e di lavoro favorevoli alla salute diventano una preoccupazione centrale in ogni decisione politica pubblica. Il lavoro in tutte le sue dimensioni - il lavoro assistenziale, le opportunità di impiego, la qualità della vita lavorativa - influenza pesantemente la salute e la felicità delle persone.
3. La sfida più importante che le singole nazioni e le agenzie internazionali si trovano di fronte per raggiungere una politica pubblica per la salute è quella di incoraggiare la collaborazione (o lo sviluppo di alleanze operative) tra i vari paesi sui temi della pace, dei diritti umani, della giustizia sociale, dell'ecologia e dello sviluppo sostenibile in ogni parte della terra.
4. Nella maggior parte dei paesi la salute dipende dalla responsabilità di organismi a diversi livelli politici. Nella ricerca della miglior salute è auspicabile trovare nuove strade di collaborazione all'interno e tra questi livelli.
5. Una politica pubblica per la salute deve assicurare che i progressi della tecnologia sanitaria agevolino il raggiungimento di una maggiore equità, e non siano invece di ostacolo.

La Conferenza raccomanda fortemente che l'Organizzazione Mondiale della Sanità continui lo sviluppo dinamico della promozione della salute attraverso le cinque strategie descritte nella Carta di Ottawa. La Conferenza incoraggia l'Organizzazione Mondiale della Sanità a espandere questa iniziativa in tutte le sue regioni come modo integrante del suo lavoro. Il supporto ai paesi in via di sviluppo rappresenta il cuore di questo processo.

Rinnovo dell'impegno

Nell'interesse della salute globale, i partecipanti alla Conferenza di Adelaide esortano tutti coloro che sono coinvolti a confermare l'impegno richiesto dalla Carta di Ottawa per una forte alleanza a favore della salute pubblica.