

COP17 SULLA DESERTIFICAZIONE: DA ULAANBAATAR UN BILANCIO TRA PROGRESSI TECNICI E BLOCCO POLITICO

DI QUIRICO MIGHELI¹

La diciassettesima Conferenza delle Parti (COP17) della Convenzione delle Nazioni Unite per la lotta alla desertificazione (UNCCD), svoltasi a Ulaanbaatar, in Mongolia, dal 17 al 28 agosto 2026, si è conclusa con alcuni risultati importanti sul piano tecnico e operativo, ma anche con uno dei più evidenti segnali di difficoltà del multilateralismo ambientale degli ultimi anni. La COP17 era stata presentata come una conferenza orientata all'attuazione, alla necessità di trasformare gli impegni assunti negli anni precedenti in programmi, finanziamenti e interventi concreti. Il risultato è stato, ahimé, segnato da un confronto politico che, fin dalle prime ore, ha limitato la possibilità di affrontare alcuni dei dossier più sensibili.

La scelta della Mongolia quale paese ospitante aveva conferito alla conferenza un significato particolare. Una parte molto consistente del territorio nazionale è interessata dal degrado e milioni di persone dipendono ancora direttamente dagli ecosistemi pastorali. Il 2026 è, inoltre, l'Anno internazionale dei pascoli e dei pastori, circostanza che ha favorito una forte attenzione alla salute dei pascoli (*rangelands*), alla mobilità pastorale e al rapporto tra gestione delle terre e resilienza delle comunità rurali.

Il quadro globale rende ormai urgente il confronto. Il degrado del suolo interessa fino al 40% delle terre emerse e compromette produzione alimentare, disponibilità idrica, mezzi di sussistenza e stabilità economica. La siccità è diventata più frequente, intensa e prolungata in numerose regioni e colpisce in maniera sproporzionata i paesi con minori capacità finanziarie e istituzionali.

Ecco che la COP17 di Ulaanbaatar, il cui titolo era, non a caso: “*Restoring Land. Restoring Hope.*”, avrebbe dovuto rappresentare il passaggio dalla definizione degli obiettivi alla loro attuazione. Il bilancio della conferenza mostra, invece, una situazione più complessa: sono stati compiuti passi avanti sul piano scientifico, sulla gestione dei pascoli, sul coinvolgimento del settore privato e sulle sinergie tra le Convenzioni di Rio, ma il negoziato sulla siccità è rimasto bloccato e alcune questioni politiche fondamentali sono state escluse o rinviate.

Lo shock dell'apertura: Stati Uniti e Russia si oppongono all'adozione dell'agenda

Il primo elemento che ha modificato il tono della COP17 è emerso già all'apertura dei lavori, quando la Conferenza si è trovata di fronte a due obiezioni che, pur profondamente diverse nelle motivazioni, hanno prodotto un effetto comune: impedire l'avvio ordinato di una parte dei negoziati.

La posizione degli Stati Uniti ha provocato particolare sorpresa. La delegazione americana ha dichiarato di opporsi all'inserimento nell'agenda di punti riguardanti il genere, la partecipazione e il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile nei lavori della Convenzione e il rafforzamento delle relazioni con le altre convenzioni e istituzioni internazionali. La richiesta non è stata di modificare o circoscrivere i testi, bensì di eliminare dall'agenda qualsiasi riferimento a quei punti. Il rappresentante statunitense ha esplicitato una posizione insolitamente dura: gli Stati Uniti contestavano quei punti "sulla loro stessa premessa" e non intendevano raggiungere un consenso

attraverso una trattativa. La richiesta era, quindi, che venissero semplicemente cancellati dall'agenda, in modo da poter procedere all'adozione complessiva.

Il significato politico di questa presa di posizione è rilevante. Genere, partecipazione della società civile, coinvolgimento delle comunità locali e dei Popoli Indigeni non sono elementi marginali rispetto alla missione della UNCCD. Sono entrati progressivamente nelle politiche di gestione sostenibile delle terre proprio perché le persone che vivono nei territori degradati sono considerate portatrici di conoscenze, pratiche e capacità operative indispensabili per l'attuazione degli interventi.

Per le organizzazioni della società civile presenti a Ulaanbaatar, l'esclusione di questi temi ha rappresentato un arretramento del ruolo degli osservatori e delle comunità direttamente coinvolte. Il CSO Panel della Convenzione ha denunciato il rischio che una COP dedicata all'azione e all'attuazione finisse per ridurre lo spazio di coloro che dovrebbero realizzare concretamente quelle politiche sul territorio. Anche il coordinamento dei Popoli Indigeni ha immediatamente organizzato una lunga marcia silenziosa, mostrando cartelli che però urlavano: “Noi siamo i guardiani della terra!” e chiedendo il reinserimento in agenda dei popoli autoctoni, delle comunità locali, delle donne e dei giovani.

Significativa è stata anche l'opposizione della Russia, formulata con motivazioni differenti, ma con un effetto analogo sul processo decisionale. Mosca ha rifiutato l'adozione dell'agenda a causa della composizione del gruppo di lavoro intergovernativo incaricato di elaborare gli elementi del futuro quadro strategico della Convenzione oltre il 2030. Nel suo intervento, la delegazione russa ha sostenuto che gli esperti dell'Asia centrale erano stati privati della possibilità di partecipare al gruppo di lavoro. In particolare, Mosca ha contestato l'esclusione di un proprio esperto, presentato come scienziato e non come rappresentante politico, sostenendo che la sua candidatura era stata presentata secondo le procedure previste e inizialmente accettata. La Russia ha definito la vicenda una politicizzazione dei meccanismi scientifici della Convenzione e ha affermato che non avrebbe accettato l'esclusione dei propri esperti dal processo relativo al futuro quadro strategico. La delegazione ha collegato esplicitamente la propria obiezione all'adozione dell'agenda: il punto relativo al rapporto finale del gruppo di lavoro sul futuro quadro strategico non avrebbe potuto essere adottato senza la soluzione della questione delle nomine. Anche in questo caso, dunque, il problema non è stato risolto attraverso una modifica del testo negoziale. La contestazione russa ha contribuito a congelare temporaneamente alcuni punti politicamente sensibili.

Il risultato combinato è stato uno shock per il funzionamento della Conferenza: proprio all'inizio di una COP chiamata a rafforzare l'attuazione, alcuni dei temi destinati a orientarne il futuro sono stati sottratti al normale percorso negoziale.

Il negoziato sulla siccità resta il principale punto irrisolto

Il dossier più importante rimasto senza soluzione è stato quello della siccità. La COP16 di Riyadh aveva lasciato aperta la questione della natura dello strumento internazionale da adottare. Il gruppo africano, sostenuto da numerosi paesi in via di sviluppo, Stati insulari e altri paesi vulnerabili, aveva chiesto un meccanismo internazionale più forte, fino alla prospettiva di uno strumento giuridicamente vincolante.

A Ulaanbaatar il confronto non ha prodotto il compromesso necessario. Gli Stati Uniti hanno mantenuto una posizione particolarmente rigida, opponendosi non soltanto a un protocollo giuridicamente vincolante, ma anche alla creazione di un nuovo strumento globale volontario dedicato alla siccità. La motivazione di fondo è stata che la siccità debba essere gestita principalmente a livello nazionale o regionale e non attraverso un nuovo meccanismo multilaterale.

La posizione americana è stata contestata soprattutto dai paesi africani. Per molte delle loro delegazioni la siccità non può essere considerata esclusivamente un problema domestico: gli effetti attraversano frontiere, colpiscono sistemi alimentari e risorse idriche regionali, alimentano vulnerabilità economiche e possono contribuire alla migrazione forzata delle popolazioni.

Il punto centrale del contrasto riguarda anche il rapporto tra responsabilità e finanziamento. Per numerosi paesi del Sud globale, un quadro internazionale più vincolante rappresenterebbe lo strumento per assicurare continuità alle risorse destinate alla prevenzione e alla resilienza. Per gli Stati contrari, invece, un nuovo meccanismo multilaterale rischierebbe di generare obblighi finanziari difficilmente controllabili.

Il risultato è stato il rinvio della decisione alla COP18, prevista in Egitto nel 2028. Nel frattempo continueranno ad essere sviluppati strumenti tecnici relativi alla valutazione del rischio, ai sistemi di allerta precoce, alla pianificazione nazionale e alla costruzione della resilienza.

Questo rinvio è particolarmente significativo perché segna il limite politico dell'approccio multilaterale alla siccità, proprio nel momento in cui la comunità scientifica insiste sulla necessità di passare dalla gestione dell'emergenza alla prevenzione.

Dalla risposta all'emergenza alla prevenzione

Uno degli elementi di continuità più importanti emersi a Ulaanbaatar riguarda, infatti, il progressivo spostamento dell'attenzione dalla risposta alla crisi alla capacità di anticiparla. La gestione tradizionale della siccità è stata spesso costruita intorno all'emergenza: interventi quando la scarsità d'acqua è già manifesta, aiuti alle popolazioni colpite, sostegno all'agricoltura e alla pastorizia *dopo* il manifestarsi degli effetti più gravi. La prospettiva sostenuta nel quadro UNCCD punta, invece, a integrare previsione, preparazione, adattamento e gestione del rischio.

In tale ottica assume un certo interesse il c.d. *Drought Resilience Capacity Index*, sviluppato dall'UNEP (il Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente) per misurare la capacità di un paese di prepararsi e reagire alla siccità. L'approccio considera tre dimensioni: anticipare il rischio attraverso sistemi di allerta e informazioni accessibili; prepararsi attraverso piani nazionali collegati ai processi decisionali; adattarsi attraverso strumenti economici e sociali che consentano alle comunità colpite di mantenere o recuperare la propria capacità produttiva.

L'importanza politica di questo tipo di strumenti potrebbe crescere nei prossimi due anni: in assenza di un accordo globale sulla siccità, indicatori comuni della capacità di resilienza possono contribuire a orientare le risorse delle banche multilaterali e degli altri finanziatori verso i paesi maggiormente vulnerabili. La vera sfida sarà quella di evitare che la misurazione della vulnerabilità sostituisca l'impegno finanziario. Un indice può migliorare la qualità delle decisioni, ma certamente non può colmare da solo il divario tra risorse disponibili e risorse necessarie.

Il futuro della Convenzione oltre il 2030 rimane aperto

Un secondo tema strategico è il futuro quadro della UNCCD dopo il 2030. L'attuale quadro strategico copre il periodo 2018-2030 e la COP16 aveva già istituito un gruppo di lavoro intergovernativo incaricato di preparare gli elementi del successivo ciclo strategico. Le difficoltà emerse a Ulaanbaatar hanno impedito di portare questo processo alla fase politica prevista. L'estensione del mandato del gruppo di lavoro consentirà, tuttavia, di proseguire il confronto nei prossimi due anni. La questione non è di natura meramente amministrativa: la Convenzione è progressivamente passata da un'impostazione incentrata sulla desertificazione nelle aree aride ad una visione più ampia del degrado delle terre, della siccità, della sicurezza alimentare, dell'acqua, della biodiversità e della resilienza delle comunità. Il futuro quadro dovrà, quindi, stabilire non soltanto quali obiettivi perseguire, ma anche come misurarli, come finanziarli e come collegarli alle politiche nazionali. Così il rinvio non elimina il problema, ma lo rende ancora più importante per la prossima COP18.

Scienza e conoscenze locali: un risultato concreto

Se il negoziato politico ha mostrato forti difficoltà, il tavolo scientifico ha prodotto alcuni dei risultati più solidi della COP17. Il Comitato per la Scienza e la Tecnologia ha approvato il proprio programma di lavoro per il periodo 2027-2030 e ha compiuto ulteriori passi nella trasformazione della Science-

Policy Interface. L'obiettivo è rendere più efficace il collegamento tra produzione scientifica, negoziato internazionale e attuazione nazionale. Particolare rilievo assumono gli strumenti per valutare aridità e rischio di siccità e per migliorare la capacità degli Stati di utilizzare queste informazioni nella pianificazione.

È stata, inoltre, ribadita la gerarchia di risposta alla neutralità del degrado delle terre: innanzitutto, evitare nuovo degrado; in secondo luogo, ridurre quello già in corso; infine, ripristinare e riabilitare le terre che hanno subito processi di degradazione. Si tratta di un principio tecnicamente importante perché sposta l'attenzione dal solo ripristino alla prevenzione. Restaurare un ecosistema degradato è generalmente più costoso e complesso che impedirne il deterioramento.



Accanto alla scienza formale resta, poi, la questione del riconoscimento delle conoscenze locali, tradizionali e indigene. Le comunità pastorali, agricole e indigene possiedono conoscenze specifiche sulla gestione dell'acqua, del suolo, della vegetazione e della mobilità. La questione ancora aperta è come integrare queste conoscenze nei processi scientifici e decisionali senza ridurle ad una consultazione puramente simbolica.

Pascoli e pastoralismo al centro della COP17

Uno dei risultati più evidenti di Ulaanbaatar riguarda i pascoli e il pastoralismo. L'Anno internazionale dei pascoli e dei pastori ha consentito di portare al centro dell'agenda un tema che spesso rimane ai margini delle politiche internazionali sul degrado delle terre. I pascoli coprono più della metà della superficie terrestre e sostengono direttamente oltre 500 milioni di persone. La salute dei pascoli ha delle conseguenze dirette sulla produzione alimentare, sulla biodiversità, sulla capacità di stoccaggio del carbonio e sulla resilienza delle comunità rurali.

A Ulaanbaatar circa 1,2 miliardi di dollari degli impegni annunciati sono stati destinati a 45 progetti di ripristino dei pascoli. È stato anche dato grande rilievo alla mobilità pastorale quale possibile strumento di adattamento alla variabilità delle condizioni ambientali: quando il degrado dei pascoli – intesi qui come ecosistemi fragili - rende impossibile la permanenza delle comunità pastorali, aumenta il rischio di perdita di conoscenze, rinnovo generazionale, abbandono delle aree rurali e concentrazione della popolazione nei centri urbani. La gestione sostenibile dei pascoli deve, quindi, essere accompagnata da condizioni economiche, sociali e giuridiche che permettano alle comunità di continuare a utilizzarli con dignità.

Le risorse: 1,3 miliardi contro un fabbisogno molto più grande

Sul piano finanziario, la COP17 ha prodotto nuovi impegni per circa 1,3 miliardi di dollari, dei quali circa 644 milioni indicati come nuovi finanziamenti. La cifra rappresenta, tuttavia, solo una frazione molto limitata delle risorse necessarie. Le stime presentate nel corso della conferenza indicano un fabbisogno dell'ordine di centinaia di miliardi di dollari all'anno per raggiungere gli obiettivi globali di ripristino e neutralità della degradazione delle terre entro il 2030. Il confronto con la COP16 è inevitabile: a Riyadh erano stati annunciati circa 12 miliardi di dollari. La distanza tra i due risultati evidenzia una difficoltà strutturale nel trasformare la crescente attenzione politica rispetto al degrado dei suoli in flussi finanziari stabili.

La COP17 ha, quindi, insistito sulla necessità di mobilitare anche il capitale privato. L'iniziativa Business4Land ha cercato di superare l'idea del ripristino come semplice attività di responsabilità sociale d'impresa, collegandolo invece alle catene del valore agricole, alimentari e tessili. Analogamente, il Fashion4Land Forum, organizzato con UNEP, UNCCD e Sustainable Fibre Alliance, ha riunito istituzioni, organizzazioni internazionali, imprese e stakeholder per discutere il ruolo di standard, regolamentazioni e sistemi di tracciabilità nella transizione sostenibile della moda e del tessile. Il Forum ha, inoltre, valorizzato il legame tra filiere della lana e del cashmere, tutela dei territori, circolarità, trasparenza e mezzi di sussistenza delle comunità locali. Il principio di queste iniziative è stato di rendere economicamente sostenibili investimenti "land-positive", nei quali la gestione delle terre non sia separata dall'attività produttiva ma diventi parte integrante del modello economico. Restano, però, da affrontare questioni decisive: il rischio degli investimenti, la loro

durata, l'accesso dei piccoli produttori ai finanziamenti e la necessità di evitare che la ricerca di redditività penalizzi i progetti guidati dalle comunità.

La Grande Muraglia Verde e le iniziative regionali

La COP17 ha dato nuova visibilità alla Great Green Wall Initiative, considerata uno dei principali esempi di cooperazione regionale sul ripristino delle terre.

I dati presentati a Ulaanbaatar indicano oltre 20 milioni di ettari di terre degradate ripristinate attraverso iniziative realizzate nei paesi interessati e oltre il corridoio originariamente definito. La Banca Africana di Sviluppo ha confermato il proprio interesse a collaborare alla nuova fase dell'iniziativa, mentre diversi paesi europei hanno ribadito il sostegno al c.d. Great Green Wall Accelerator. Per i paesi africani, la Grande Muraglia Verde rappresenta anche una risposta concreta alla frustrazione prodotta dal mancato accordo sulla siccità: laddove il quadro multilaterale non riesce a garantire un nuovo strumento globale, la cooperazione regionale e gli investimenti diretti possono almeno consentire di proseguire alcuni programmi sul terreno.

Le tre Convenzioni di Rio: progressi, ma anche un'occasione mancata

Un ulteriore elemento positivo riguarda il rafforzamento delle relazioni tra UNCCD, Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti climatici e Convenzione sulla Biodiversità.

Le tre Convenzioni affrontano problemi strettamente interconnessi. Una stessa politica di gestione sostenibile del suolo può contribuire contemporaneamente all'adattamento climatico, alla conservazione della biodiversità, alla sicurezza alimentare e alla riduzione del degrado. L'integrazione dei sistemi di informazione, dei dati scientifici, dei finanziamenti e dei meccanismi di monitoraggio può, così, aumentare l'efficienza delle politiche ambientali.

A Ulaanbaatar sono stati compiuti passi avanti sul piano tecnico, ma il tema non è stato sviluppato con la completezza auspicata dalla società civile. Proprio la decisione degli Stati Uniti di contestare l'inserimento nell'agenda del rafforzamento delle relazioni con altre convenzioni ha mostrato quanto sia fragile il processo di integrazione istituzionale.

La società civile tra partecipazione e marginalizzazione

Il ruolo della società civile è stato uno dei paradossi della COP17. Da una parte, organizzazioni non governative, comunità locali, Popoli Indigeni, donne, giovani, agricoltori e pastori sono stati ampiamente presenti e hanno elaborato proposte concrete. Dall'altra, il loro ruolo nel processo negoziale è stato messo in discussione fin dal primo giorno della Conferenza. Le organizzazioni della società civile hanno chiesto che la partecipazione non si limiti alla presenza agli eventi collaterali, ma comprenda la possibilità di seguire i negoziati, contribuire all'attuazione nazionale e partecipare al monitoraggio degli obiettivi di neutralità del degrado delle terre.

La questione è destinata a rimanere aperta. L'attuazione della UNCCD avviene, infatti, soprattutto a livello territoriale: è nei territori che vengono ripristinati i suoli, gestiti i pascoli, costruiti sistemi di irrigazione, conservate le risorse idriche e adottate pratiche agricole resilienti. Escludere sistematicamente dal confronto le organizzazioni che lavorano in questi contesti rischia quindi di creare una distanza tra decisioni internazionali e capacità effettiva di attuazione.

Da Ulaanbaatar a Sharm El-Sheikh

Il bilancio della COP17 è piuttosto difficile da sintetizzare in una formula univoca. Sul piano tecnico sono stati compiuti progressi importanti: il programma scientifico 2027-2030, gli strumenti per la valutazione del rischio, l'attenzione alla prevenzione del degrado, il rafforzamento delle politiche sui pascoli, i nuovi progetti di ripristino e l'apertura verso strumenti finanziari pubblico-privati costituiscono indubbiamente elementi concreti.

Sul piano politico, tuttavia, il risultato è molto più debole. La siccità rimane priva di uno strumento internazionale condiviso; il futuro quadro strategico oltre il 2030 è stato rinviato; la partecipazione della società civile e le questioni relative al genere sono state oggetto di una contestazione senza precedenti all'apertura dei lavori; le sinergie tra le Convenzioni di Rio hanno fatto qualche progresso essenzialmente sul piano tecnico.

Il dato più preoccupante è forse proprio il contrasto tra la dimensione crescente della crisi e la difficoltà della comunità internazionale di costruire strumenti comuni. Il degrado delle terre, la siccità, la perdita di produttività agricola e la pressione sulle risorse idriche non rispettano i confini amministrativi. Tuttavia, la risposta rimane ancora largamente dipendente dalla volontà dei singoli Stati.

La COP18, prevista in Egitto nel 2028, erediterà un'agenda particolarmente impegnativa. Il dossier sulla siccità tornerà al centro dei negoziati e sarà necessario decidere se procedere verso un vero strumento internazionale o mantenere un sistema fondato principalmente su obiettivi e politiche nazionali. I prossimi due anni saranno anche decisivi per il futuro quadro strategico della Convenzione, per la sperimentazione dei nuovi strumenti di valutazione della resilienza e per la mobilitazione di risorse aggiuntive.

Ulaanbaatar lascia aperta una questione più generale, che va oltre la singola Convenzione: quale spazio rimane oggi per una governance ambientale multilaterale capace di conciliare interessi nazionali, esigenze del Sud globale, evidenze scientifiche e diritti delle comunità?

La COP17 non ha fornito una risposta definitiva. Ha però reso evidente che il futuro della lotta al degrado delle terre non dipenderà soltanto dalla qualità delle soluzioni tecniche disponibili. Dipenderà anche dalla capacità degli Stati di ricostruire consenso, fiducia e cooperazione intorno a problemi che, per loro stessa natura, nessun Paese può affrontare interamente da solo.

BOX DI APPROFONDIMENTO — Diplomazia scientifica: la scienza come terreno comune per la UNCCD

La COP17 di Ulaanbaatar ha evidenziato una contraddizione sempre più evidente: mentre crescono le conoscenze scientifiche disponibili sul degrado delle terre e sulla siccità, diminuisce la capacità degli Stati di tradurle in accordi politici condivisi. È proprio in questo spazio che può assumere un ruolo strategico la **diplomazia scientifica**.

Per la UNCCD, la diplomazia scientifica non significa soltanto portare più evidenze scientifiche al tavolo negoziale, bensì utilizzare la cooperazione scientifica per costruire fiducia, mantenere aperti i canali di dialogo e creare basi comuni anche quando il consenso politico è difficile da raggiungere.

Il suo contributo può svilupparsi lungo tre direttrici. La prima è **la scienza come fondamento della diplomazia**: dati, metodologie e indicatori condivisi possono rendere più trasparenti e comparabili le valutazioni sulla siccità, sul degrado e sulla resilienza. La seconda è **la scienza come costruttrice di fiducia**: ricerca congiunta, condivisione dei dati e gruppi internazionali di esperti possono mantenere forme di cooperazione anche in presenza di tensioni geopolitiche. La terza è **la scienza come motore della resilienza collettiva**, attraverso sistemi di allerta precoce, monitoraggio transfrontaliero e strumenti di previsione capaci di spostare l'azione dalla gestione dell'emergenza alla prevenzione.

La creazione di una **Science-Policy Interface permanente** alla COP16 offre alla UNCCD una base istituzionale importante. Il passo successivo dovrebbe essere costruire un ecosistema scientifico connesso, che colleghi la SPI, istituzioni di ricerca, meccanismi nazionali scienza-politica, decisori, operatori, Popoli indigeni, comunità locali e società civile.

In un multilateralismo sempre più frammentato, la scienza può diventare più di una fonte di conoscenza: può rappresentare uno **spazio di cooperazione e dialogo**. Per la UNCCD, investire nella diplomazia scientifica significa rafforzare simultaneamente la qualità delle decisioni, la fiducia tra gli

Stati e la capacità collettiva di affrontare problemi che, come siccità e degrado delle terre, non rispettano i confini nazionali.

ⁱ L'autore è Professore ordinario di Patologia vegetale presso l'Università di Sassari, Direttore del Nucleo di Ricerca sulla Desertificazione (<https://www.uniss.it/it/nrd>) e rappresentante del network DesertNet International (<https://www.desertnet-international.org/>) in seno al Comité Scientifique Français de la Désertification (<https://www.csf-desertification.org/>). In tale veste, ha partecipato alla COP16 di Riyadh e alla COP17 di Ulaanbaatar quale componente della delegazione ufficiale francese. La lista delle pubblicazioni dell'autore è disponibile sul sito: <https://www.semanticscholar.org/author/Q.-Migheli/4170509>.