



Vietnam: prospettive di crescita e vulnerabilità economica

di Pietro P. Masina

Il contesto regionale

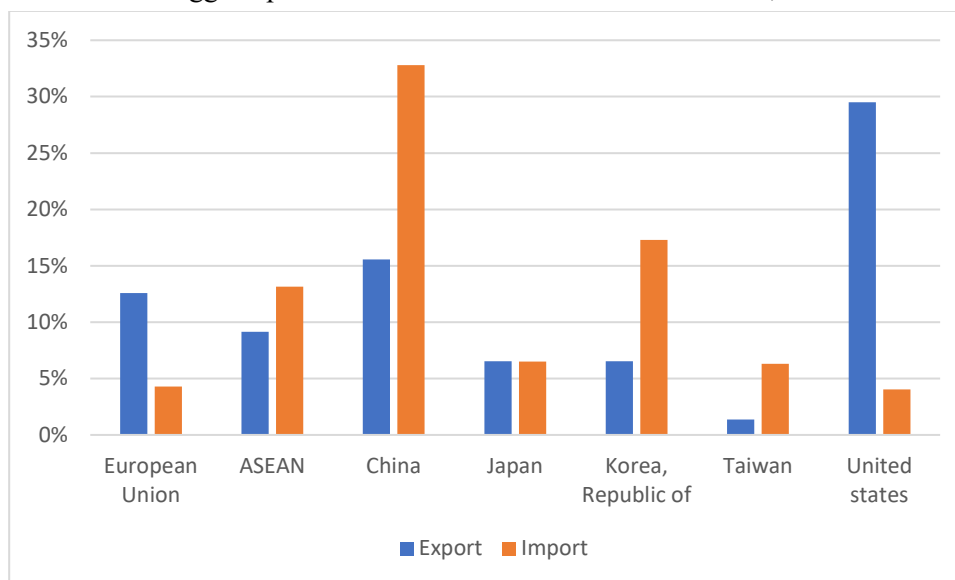
Il Sud-est asiatico – i cui paesi sono riuniti nella *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) – è oggi uno dei principali teatri della rivalità strategica fra Cina e Stati Uniti. Il coinvolgimento dei diversi paesi della regione in questa rivalità strategica avviene su più piani, in un gioco di equilibri e di contrasti molto articolato. Il primo elemento da considerare è l'importanza del cosiddetto Mare Cinese Meridionale per il commercio globale. Si tratta di una grande area marina oggetto di dispute territoriali fra diversi paesi e che la Cina rivendica a sé quasi interamente. La volontà di garantire la libera circolazione su queste acque (ma anche di esercitare una possibile interdizione rispetto all'antagonista) vede direttamente contrapposti Cina e Stati Uniti. Diversi paesi della regione, e principalmente Vietnam e Filippine, sono coinvolti nella disputa territoriale con la Cina. L'altro elemento da tenere a mente è l'importanza crescente di questa area nelle catene di produzione del valore a livello regionale e globale. Stati Uniti e Giappone sono le principali fonti di investimento diretto estero verso l'ASEAN (nel 2022 rispettivamente con oltre 36 e 26 miliardi di dollari).¹ Ma la Cina è diventata di gran lunga il principale partner commerciale sia nell'export che nell'import: in entrambi i casi gli scambi con la Cina sono più ingenti di quelli della somma di Giappone, Corea del Sud e Taiwan insieme.² Larga parte del commercio con la Cina è intra-industriale, mettendo in evidenza quanto profonda sia ormai l'interconnessione fra la regione e l'enorme vicino.

¹ ASEAN Stats Data Portal.

² Ibid.

Nel corso degli ultimi 10 anni l'aumento del costo del lavoro in Cina ha spinto molte imprese a spostare parte della produzione nel Sud-est asiatico. In seguito alle “guerre commerciali” innescatesi sotto la presidenza di Donald Trump, alla pandemia da Covid-19 e, infine, alla guerra in Ucraina questa tendenza si è ulteriormente accentuata. Ma il processo di delocalizzazione non ha ridotto l'importanza del rapporto con la Cina all'interno delle filiere produttive. Le stesse imprese statunitensi, infatti, non hanno abbandonato la Cina, ma hanno provato a differenziare gli investimenti puntando su paesi del Sud-est asiatico nell'ambito di una strategia che è stata denominata *China plus one*. Se diversi paesi del Sud-est asiatico temono quello che viene definito un *egemonismo* cinese, il fortissimo livello di integrazione economica rende necessario adottare degli atteggiamenti flessibili, mantenendo aperto il dialogo strategico con Washington e promuovendo una strategia multilaterale che faccia crescere la cooperazione con altri attori come Giappone, India, e Unione Europea. In questo quadro la realtà del Vietnam ha delle sue specificità. Come già detto, questo paese è tra i più esposti nella contesa territoriale con la Cina. Al tempo stesso, proprio nei momenti di maggiore tensione Pechino e Hanoi riescono ad attivare un canale di dialogo fra i due partiti comunisti al governo per superare la crisi. Per quanto il Vietnam nel settembre 2023 abbia firmato un accordo di partenariato strategico con gli Stati Uniti, Hanoi vede in questo accordo principalmente uno strumento di cooperazione economica e non un segnale di ostilità geopolitica verso Pechino. D'altra parte, a differenza degli altri paesi ASEAN, le relazioni commerciali del Vietnam si basano su due grandi squilibri: un fortissimo deficit commerciale nei confronti della Cina, da cui importa macchinari e beni intermedi, e un fortissimo surplus commerciale con gli Stati Uniti (vedi grafico 1), verso i quali esporta prodotti di consumo nei campi dell'elettronica, abbigliamento, scarpe sportive e agroalimentare.³

Grafico 1 – Maggiori partner del Vietnam nel commercio di beni, 2022.



Fonte: ASEAN Stats Data Portal.

³ Vietnam General Statistical Office.

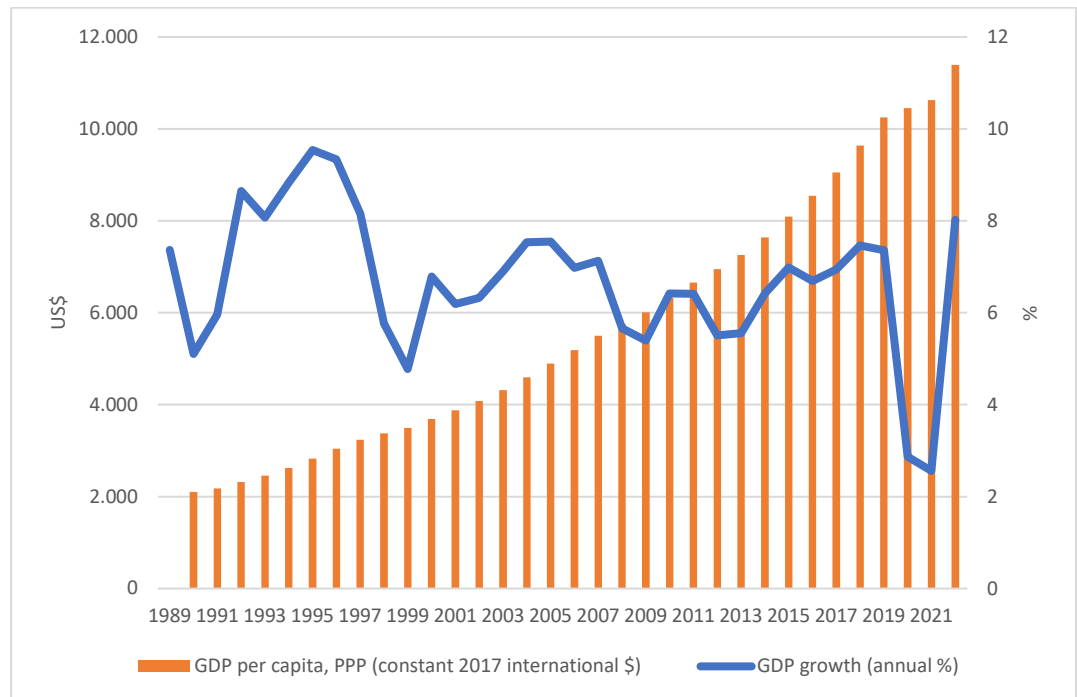
La transizione economica del Vietnam

Nel dicembre 1986 il Vietnam ha avviato un vasto programma di riforma economica – *doi moi* – in risposta ai cambiamenti introdotti da Gorbaciov nell'Unione Sovietica, da cui Hanoi dipendeva sia in termini di aiuti economici che per gli scambi commerciali. Come nel caso delle riforme cinesi, i primi cambiamenti hanno riguardato il mondo rurale con la restituzione della terra dalle comuni alle famiglie contadine. La rivitalizzazione dell'economia rurale ha consentito di creare un mercato per le produzioni industriali nazionali. Tra il 1989 e il 1991 si è poi proceduto alla privatizzazione delle imprese di stato di piccole dimensioni o non ritenute strategiche, mentre le imprese di stato più importanti sono state riorganizzate. I primi venti anni di *doi moi* hanno consentito di passare gradualmente da un'economia pianificata ad una di mercato, evitando però gli shock delle riforme patiti da diversi paesi dell'ex Unione Sovietica e dell'Europa centro orientale. Anche rispetto alla stessa Cina il Vietnam ha proceduto con maggiore attenzione agli effetti sociali delle riforme, ottenendo una drastica riduzione della povertà assoluta.

La riforma economica è stata accompagnata da una completa revisione del quadro dei rapporti internazionali. All'inizio degli anni '90 Hanoi è riuscita a ripristinare le relazioni diplomatiche con Washington e Pechino e poi ad entrare come membro a pieno titolo nell'ASEAN. Progressivamente questo ha consentito di inserire il Vietnam nel sistema regionale di divisione del lavoro, inizialmente nei settori dell'abbigliamento, delle calzature e dell'industria agroalimentare.

Una volta consolidati i primi risultati della riforma, il governo di Hanoi ha spinto per una maggiore integrazione nel commercio internazionale. Nel 2006 si sono conclusi i negoziati per l'ammissione nell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), che è diventata poi operativa l'anno successivo. Come si può vedere dal grafico 2, l'impatto delle riforme economiche è stato complessivamente molto positivo. Il paese ha mantenuto livelli di crescita del PIL tra i più alti della regione (e del mondo) nell'intero periodo che va dall'avvio del *doi moi* ad oggi. La flessione del 1998 va vista in realtà come uno straordinario caso di resilienza perché nel mezzo della crisi economica regionale asiatica 1997-98, con gran parte dei paesi limitrofi in forte recessione, il Vietnam ha continuato a registrare un +4,7% del PIL. Più accentuata è la flessione legata alla pandemia Covid, durante la quale, però, il Vietnam ha continuato ad essere fra i pochi paesi al mondo a registrare una crescita del PIL. Questa crescita sostenuta negli anni si è tradotta in un forte aumento del PIL pro capite a parità di potere d'acquisto.

Grafico 2 - Crescita del PIL e PIL pro-capite a parità di potere d'acquisto, 1989-2022



Fonte: World Bank, World Development Indicators online.

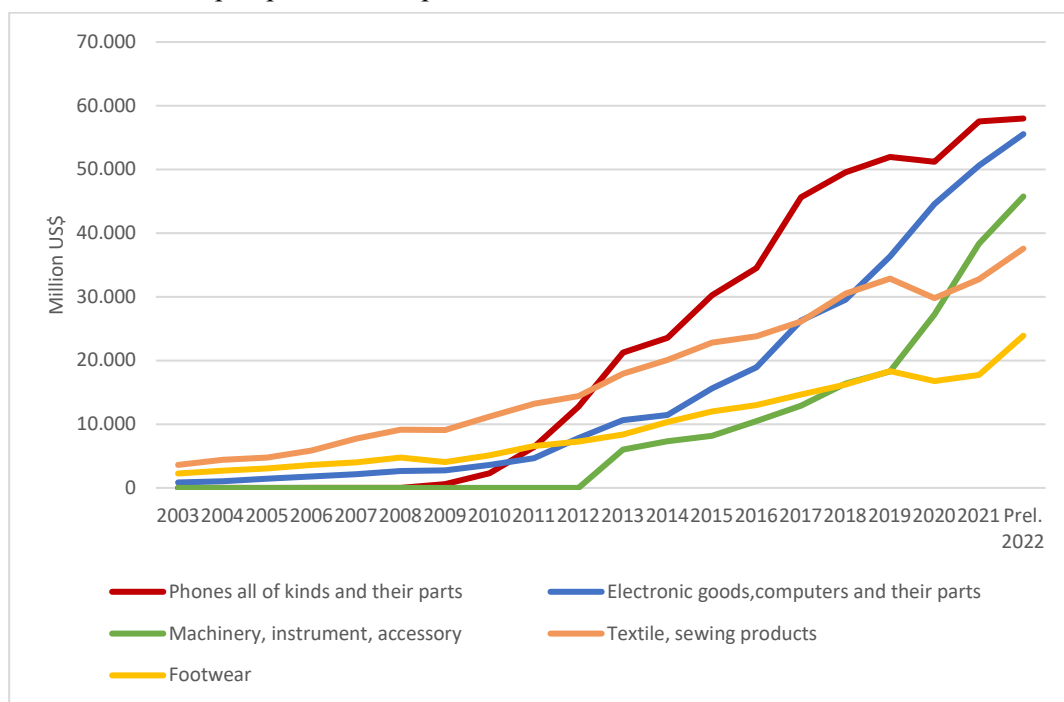
Nel corso di un trentennio le riforme hanno portato ad un cambiamento strutturale dell'economia vietnamita. Ancora nel 1991 l'agricoltura costituiva la prima voce del PIL, rappresentando il 40,5%, mentre l'industria raggiungeva solo il 23,8%. Nel 2022 i rapporti si sono completamente ribaltati, con l'industria al 38,3% e l'agricoltura al 11,9%, mentre la voce maggiore del PIL è oggi rappresentata dai servizi, al 41,3%, ivi inclusi servizi ad alto valore aggiunto in crescita.⁴

Con l'ingresso del Vietnam nell'OMC il paese è diventato un vero e proprio *manufacturing hub*, cioè un luogo nel quale avvengono le lavorazioni ad alta intensità di manodopera (l'assemblaggio in elettronica, la cucitura nell'abbigliamento), importando macchinari e beni intermedi da paesi più tecnologicamente avanzati come Cina e altre realtà dell'ASEAN. È questa particolare posizione del Vietnam nella divisione regionale del lavoro a dare alla struttura del commercio il doppio squilibrio già richiamato: il forte deficit con la Cina e il forte surplus con gli Stati Uniti e, in misura minore, con l'Unione Europea.

L'analisi delle esportazioni vietnamite rivela la profondità e la velocità dei cambiamenti in corso. Nel 2005 i prodotti primari costituivano ancora metà dell'export del paese, mentre nel 2022 l'88% era rappresentato dalla manifattura. Con l'intensificarsi dell'integrazione nelle *supply chain* regionali il Vietnam è stato il paese a trarre maggiore beneficio dallo spostamento delle produzioni a maggiore intensità di lavoro dalla Cina verso il Sud-est asiatico. Questo processo, iniziato per rispondere all'aumento del costo del lavoro in Cina, e poi intensificatosi con le tensioni fra Cina e Stati Uniti, ha riguardato e continua a riguardare soprattutto il settore dell'elettronica.

⁴ Vietnam General Statistical Office.

Grafico 3 - Principali prodotti di esportazione, 2003-2022



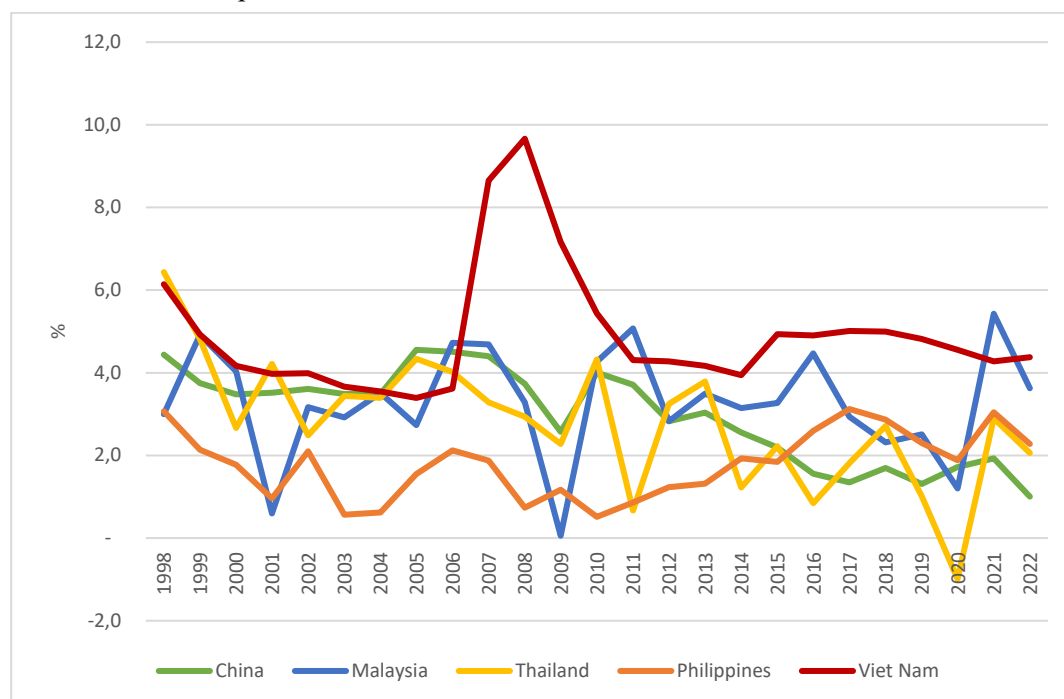
Fonte: Vietnam General Statistical Office.

Il grafico 3 mostra come nell'ultimo decennio ci sia stata una profonda trasformazione nella struttura dell'export. I settori tradizionali – abbigliamento e calzature – hanno continuato a crescere, ma sono stati poi superati dai telefoni cellulari, dall'elettronica di consumo e, più di recente, anche dalle macchine utensili. La scelta del Vietnam come nuovo *manufacturing hub* dipende, da un lato, da salari nettamente più bassi rispetto a quelli cinesi e, dall'altro, dalla stessa prossimità con la Cina. Non è un caso, infatti, che l'industria elettronica si sia posizionata proprio nel Nord del paese, raggiungibile in circa 40 ore di camion dalla provincia cinese del Guangdong, da cui provengono gli input industriali per le lavorazioni finali. La prossimità territoriale con la Cina, che ha rappresentato storicamente un forte motivo di preoccupazione per il Vietnam, in questo caso contribuisce all'attrazione degli investimenti esteri. Da sottolineare il peso di un singolo prodotto – i telefoni cellulari – nelle esportazioni di Hanoi. Questo dato deriva dalle strategie della coreana Samsung, che ha scelto di spostare in Vietnam l'assemblaggio non solo dei telefonini, ma anche di altri prodotti elettronici. Non a caso la Corea del Sud è oggi il principale investitore nel paese. L'importanza degli investimenti Samsung sta anche nel fatto che essi hanno fatto da traino a quelli di imprese sue subappaltatrici. D'altro canto, la presenza in Vietnam di subappaltatori qualificati nel settore dell'elettronica sta ora motivando altri player globali come la Foxconn (l'impresa taiwanese che gestisce la manifattura di moltissimi prodotti Apple) ad investire in Vietnam e a spostare parte della produzione dalla Cina verso questo paese del Sud-est asiatico.

Dipendenza dagli IDE, possibilità di sviluppo e fattori di rischio

Con l'ingresso nell'OMC il Vietnam è diventato una meta importante per gli investimenti esteri diretti in particolare dall'Asia Orientale. Tra i maggiori investitori, oltre alla già citata Corea del Sud (18,5% dei capitali di investimento approvati dal governo al 31/12/2022), figurano Singapore (16,2%), Giappone (15,7%) e Taiwan (8,7%).⁵ Il dato sul flusso di IDE calcolato come proporzione del PIL rivela come il Vietnam sia diventato particolarmente dipendente dagli investimenti esteri (vedi grafico 4), in misura persino maggiore di altre economie come la Malesia e la Thailandia, che pure hanno puntato molto sull'attrazione degli IDE per il loro sviluppo industriale.

Grafico 4 – IDE in percentuale sul PIL



Elaborazione dell'autore su dati World Bank, World Development Indicators online.

I dati del grafico 4 confermano quanto il Vietnam abbia scelto di indirizzarsi verso un processo di industrializzazione *FDI-led* e *export-oriented*. A sostegno di questa strategia Hanoi ha sottoscritto accordi di libero commercio con le maggiori economie regionali e globali. Oltre ad aver firmato un Free Trade Agreement con gli Stati Uniti, il Vietnam era stato anche tra i firmatari della *Trans Pacific Partnership* (TPP) promossa dall'Amministrazione Obama e poi abbandonata sotto la presidenza Trump. Con l'Unione Europea dal 2020 è attivo lo *EU Vietnam Free Trade Agreement* ed è in fase avanzata di negoziazione un *Investment Protection Agreement*. A livello regionale il paese è pienamente partecipe del processo di integrazione economica all'interno dell'ASEAN (che punta a realizzare un mercato unico entro il 2025, nonostante il permanere di ostacoli significativi), è membro della *Comprehensive and Progressive Trans Pacific Partnership* (erede della TPP, ma senza partecipazione degli USA) ed è membro della *Regional and Comprehensive Economic Cooperation* che riunisce in un'unica area di libero scambio i paesi ASEAN, Cina, Giappone, Corea del Sud, Australia e Nuova Zelanda.

⁵ Vietnam General Statistica Office.

La forte dipendenza dagli IDE come volano per lo sviluppo industriale presenta sia vantaggi che rischi. In termini positivi, l'alto livello di investimenti esteri ha consentito di creare occupazione per una manodopera di norma molto giovane e proveniente dalle zone rurali. In generale, e soprattutto nell'elettronica, i salari tendono ad essere nettamente più alti non solo rispetto a quelli delle zone rurali, ma anche di quelli dell'industria nazionale pubblica o privata. La durezza delle condizioni di lavoro e le condizioni contrattuali tipicamente precarie rendono, però, l'occupazione nelle imprese ad investimento estero solo una fase di passaggio nella vita della gran parte delle lavoratrici (che rappresentano la maggioranza della manodopera sia nell'elettronica che nell'abbigliamento) e dei lavoratori. L'aspetto in prospettiva più problematico è rappresentato, tuttavia, dai rischi di dipendenza e vulnerabilità. Da un lato, questi investimenti esteri portano ad un trasferimento di tecnologia e ad un *effetto spillover* molto più limitato di quello ipotizzato dalla letteratura sugli IDE verso i paesi in via di sviluppo. Dall'altro, la concentrazione della produzione su singoli settori – o addirittura singoli prodotti – espone il paese a shock esogeni come quello subito dal Vietnam nel periodo immediatamente successivo alla pandemia Covid e non ancora completamente riassorbito. Il tema della dipendenza tecnologica in un contesto di forte attrazione degli IDE si connette al recente dibattito sulla cosiddetta *middle-income trap*, cioè la difficoltà per i paesi in via di sviluppo nel passare da produzioni in cui il fattore competitivo è il basso costo del lavoro a produzioni a più alto valore aggiunto caratterizzate da una maggiore intensità di tecnologia.

Per quanto il Vietnam sia fortemente esposto ai rischi derivanti da un'eccessiva dipendenza dagli IDE è ragionevole nutrire un certo ottimismo sulle sue prospettive di sviluppo economico. Sono proprio le tensioni politiche legate alla cosiddetta “guerra fredda” fra Cina e Stati Uniti a poter favorire il paese. Nonostante la contesa territoriale nel Mare Cinese Meridionale (o Mare Orientale, per i vietnamiti), Hanoi mantiene una linea di grande prudenza, evitando di entrare in accordi internazionali che siano avvertiti come una minaccia da Pechino. D'altro canto, Washington cerca di utilizzare i timori vietnamiti verso la Cina per relazioni sempre più strette almeno in campo economico. È in questa prospettiva che va interpretata la firma nel settembre 2023 di una *comprehensive strategic partnership* fra due paesi che 50 anni fa si erano combattuti in uno dei conflitti più drammatici della Guerra Fredda. Questo accordo apre per il Vietnam la possibilità di beneficiare della strategia americana di *friend shoring*, cioè dello spostamento di produzioni strategiche verso paesi amici per ridurre la dipendenza dalla Cina. Di particolare rilievo l'accordo che favorisce investimenti americani per la produzione di semiconduttori, puntando a fare del Vietnam un player internazionale in un settore di particolare importanza. Le ottime relazioni politiche con l'Occidente possono anche creare le condizioni per uno sfruttamento congiunto dei vasti giacimenti di terre rare (secondi o forse terzi al mondo, a seconda delle stime, dopo Cina e Russia) e di tungsteno, riducendo la dipendenza dalla Cina, che non solo possiede le più ampie riserve, ma controlla anche le tecnologie per l'estrazione e la lavorazione di questi minerali preziosi.

Questo paese con quasi cento milioni di abitanti e una popolazione giovane e istruita – il Vietnam è il quarto paese al mondo per la qualità della formazione scolastica in campo scientifico e matematico – è destinato ad occupare una posizione di sempre maggiore importanza nell'economia globale. Anche per l'Italia, quindi, si presentano opportunità significative di cooperazione economica e politica. Nel 2023 i due paesi hanno celebrato i 50 anni di relazioni diplomatiche e i 10 anni di partenariato strategico. Nel luglio di questo anno il presidente della

Repubblica Socialista del Vietnam Vo Van Thuong è stato in visita di Stato in Italia su invito del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella. L'intercambio commerciale nel 2022 ha raggiunto i 6,2 miliardi di dollari, con la prospettiva di un ulteriore sviluppo nei prossimi anni. Nel quadro della forte cooperazione economica fra Vietnam e Unione Europea, per l'Italia si presenta l'opportunità di un ulteriore sviluppo delle relazioni economiche, tecnologiche, scientifiche e culturali bilaterali. La strategia italiana del *made with Italy*, d'altro canto, risponde alla necessità vietnamita di far crescere le proprie competenze tecnologiche e sfuggire alla dipendenza da lavorazioni ad alta intensità di manodopera e bassi salari.

Osservazioni conclusive

Nel giro di trent'anni il Vietnam è passato dall'essere un paese con una maggioranza delle famiglie in condizioni di povertà assoluta a presentare una delle economie emergenti più promettenti del continente asiatico. A favorire la crescita del paese sono state le riforme economiche adottate alla fine degli anni '80 e l'inserimento nella divisione regionale del lavoro. Negli ultimi 20 anni il Vietnam ha adottato una strategia di sviluppo industriale basata sulle esportazioni e sull'attrazione degli investimenti diretti esteri. Questa strategia espone il paese al rischio di dipendenza tecnologica e a vulnerabilità legate alle fluttuazioni nel mercato internazionale. I risultati ottenuti fino ad ora, tuttavia, consentono un certo ottimismo. Il Vietnam ha saputo trarre profitto sia dalla delocalizzazione dalla Cina di produzioni ad alta intensità di manodopera, sia del *friend shoring* motivato dalla scelta americana e occidentale di ridurre la dipendenza da Pechino. Questo grande paese asiatico potrà proseguire nel percorso di crescita economica sostenuta degli ultimi tre decenni se riuscirà a spostarsi su produzioni a più alta intensità di tecnologia e a portare le imprese locali a competere a livello regionale ed internazionale non più solo in termini di costo del lavoro. I recenti sviluppi, come gli investimenti nel settore dei semiconduttori, sembrano indicare che il paese sia incamminato nella giusta direzione.

Osservatorio di Politica internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento
redazionale:

Camera dei deputati
Servizio Studi
Tel. 06.67604939
e-mail: st_affari_esteri@camera.it

Le opinioni riportate nel presente dossier
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.