

Traduzione automatica, English original and photo below

Foreignaffairs.com/  
28 dicembre 2020

## **La fine dell'era wilsoniana di Walter Russell Mead**

Cento anni dopo che il Senato degli Stati Uniti ha umiliato il presidente Woodrow Wilson respingendo il Trattato di Versailles, l'Università di Princeton, che Wilson ha guidato come presidente prima di lanciare la sua carriera politica, ha colpito il suo nome dalla sua famosa scuola di affari internazionali. Per quanto riguarda le "cancellazioni", questo è almeno probabilmente meritato. Wilson era un egregio razzista anche per gli standard del suo tempo, e l'uomo dietro la persecuzione dei suoi stessi oppositori politici e gli abusi del primo Red Spaventoso è stato celebrato per troppo tempo e in modo troppo acritico.

Ma per quanto problematiche fossero le opinioni personali e le politiche interne di Wilson, come statista e ideologo, deve essere annoverato tra i più influenti artefici del mondo moderno. Non era un pensatore particolarmente originale. Più di un secolo prima che Wilson proponesse la Società delle Nazioni, lo zar Alessandro I di Russia aveva allarmato i suoi compagni governanti al Congresso di Vienna articolando una visione simile: un sistema internazionale che si sarebbe basato su un consenso morale sostenuto da un concerto di poteri che opererebbe da un insieme condiviso di idee sulla sovranità legittima. All'epoca di Wilson, inoltre, la convinzione che le istituzioni democratiche contribuissero alla pace internazionale mentre le monarchie assolute erano intrinsecamente bellicose e instabili era quasi un'osservazione comune tra americani istruiti e britannici. Il contributo di Wilson è stato quello di sintetizzare quelle idee in un programma concreto per un ordine basato su regole fondato su un insieme di istituzioni internazionali.

Il suo fallimento nell'ottenere un ampio sostegno a casa per quella visione lo spezzò e morì amaramente deluso. Nei decenni che seguirono, tuttavia, le sue idee divennero un'ispirazione e una guida per leader nazionali, diplomatici, attivisti e intellettuali di tutto il mondo. Durante la seconda guerra mondiale, molti americani arrivarono a rimpiangere l'isolazionismo prebellico del loro paese, compreso il suo rifiuto di aderire alla Società delle Nazioni, e Wilson iniziò ad apparire meno come un martinet zoppicato da scarse capacità politiche e più come un profeta la cui saggezza, se fosse stata ascoltata, avrebbe potuto prevenire la seconda grande conflagrazione globale in 20 anni. Ispirati da questa conclusione, i leader americani durante e dopo la seconda guerra mondiale gettarono le basi di quello che speravano fosse un ordine mondiale wilsoniano, in cui le relazioni internazionali sarebbero state guidate dai principi proposti nella Dichiarazione universale dei diritti umani e condotte secondo regole stabilite da istituzioni come le Nazioni Unite, la Corte internazionale di giustizia e l'Organizzazione mondiale del commercio.

Questo compito fu complicato dalla Guerra Fredda, ma "il mondo libero" (come gli americani chiamavano allora i paesi non comunisti) continuò a svilupparsi lungo le linee wilsoniane. I compromessi inevitabili, come il sostegno degli Stati Uniti a dittatori spietati e governanti militari in molte parti del mondo, erano visti come spiacevoli necessità imposte dalla necessità di combattere il male molto più grande del comunismo sovietico. Quando cadde il muro di Berlino, nel 1989, sembrava che fosse finalmente arrivata l'opportunità per un ordine mondiale wilsoniano. L'ex impero sovietico poteva essere ricostruito secondo le linee wilsoniane e l'Occidente poteva abbracciare i principi wilsoniani in modo più coerente ora che la minaccia sovietica era scomparsa. Autodeterminazione, stato di diritto tra e all'interno dei paesi, economia

liberale e protezione dei diritti umani: il "nuovo ordine mondiale" che sia l'amministrazione di George HW Bush che quella di Clinton hanno lavorato per creare era di stampo wilsoniano.

Oggi, tuttavia, il fatto più importante nella politica mondiale è che questo nobile sforzo è fallito. La prossima fase nella storia del mondo non si svolgerà secondo le linee wilsoniane. Le nazioni della terra continueranno a cercare una sorta di ordine politico, perché devono farlo. E gli attivisti per i diritti umani e altri continueranno a lavorare per i loro obiettivi. Ma il sogno di un ordine universale, fondato sul diritto, che assicuri la pace tra i paesi e la democrazia al loro interno, figurerà sempre meno nel lavoro dei leader mondiali.

Affermare questa verità non significa accoglierla. Ci sono molti vantaggi in un ordine mondiale wilsoniano, anche quando quell'ordine è parziale e incompleto. Molti analisti, alcuni associati alla campagna presidenziale dell'ex vicepresidente degli Stati Uniti Joe Biden, pensano di poter rimettere insieme Humpty Dumpty. Si augura loro ogni successo. Ma le forze centrifughe che lacerano l'ordine wilsoniano sono così profondamente radicate nella natura del mondo contemporaneo che nemmeno la fine dell'era Trump può far rivivere il progetto wilsoniano nella sua forma più ambiziosa. Sebbene gli ideali wilsoniani non scompariranno e ci sarà una continua influenza del pensiero wilsoniano sulla politica estera degli Stati Uniti, è improbabile che tornino i giorni felici dell'era post-Guerra Fredda, quando i presidenti americani organizzarono le loro politiche estere attorno ai principi dell'internazionalismo liberale. in qualsiasi momento presto.

## **l'ordine delle cose**

Il wilsonianesimo è solo una delle tante versioni di un ordine mondiale basato su regole. Il sistema della Westfalia, che emerse in Europa dopo la guerra dei trent'anni finì nel 1648, e il sistema del Congresso, che sorse sulla scia delle guerre napoleoniche dell'inizio del diciannovesimo secolo, erano entrambi basati su regole e persino su leggi; alcune delle idee fondamentali del diritto internazionale risalgono a quelle epoche. E il Sacro Romano Impero, un insieme transnazionale di territori che si estendeva dalla Francia alla Polonia moderna e da Amburgo a Milano, era un sistema internazionale che prefigurava l'Unione europea, con regole estremamente complesse che governavano tutto, dal commercio all'eredità sovrana tra case principesche. .

Per quanto riguarda i diritti umani, all'inizio del XX secolo, il sistema europeo pre-wilsonian si era mosso per un secolo nella direzione di inserire nell'agenda internazionale violazioni eclatanti dei diritti umani. Allora, come oggi, erano soprattutto i paesi deboli il cui comportamento oppressivo attirava maggiormente l'attenzione. L'omicidio genocida delle minoranze cristiane ottomane per mano delle truppe ottomane e delle forze irregolari tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo ha ricevuto molta più attenzione delle atrocità compiute nello stesso periodo dalle forze russe contro i popoli musulmani ribelli nel Caucaso. Nessuna delegazione delle potenze europee è venuta a Washington per discutere il trattamento dei nativi americani o per fare dichiarazioni riguardo allo status degli afroamericani. Tuttavia, l'ordine europeo pre-wilsonian si era mosso in modo significativo nella direzione di elevare i diritti umani al livello della diplomazia.

Wilson, quindi, non stava introducendo le idee di ordine mondiale e diritti umani a un insieme di stati precedentemente anarchici e di comunità politiche non illuminate. Piuttosto, la sua ricerca era quella di riformare un ordine internazionale esistente i cui difetti erano stati definitivamente dimostrati dagli orrori della prima guerra mondiale. Nell'ordine pre-wilsonian, i governanti dinastici stabiliti erano generalmente considerati legittimi, e interventi come l'invasione russa del 1849 L'Ungheria, che ripristinò il dominio asburgico, era considerata legale. Tranne che nei casi più eclatanti, gli

stati erano più o meno liberi di trattare i loro cittadini o sudditi come desideravano, e sebbene i governi dovessero osservare i principi accettati del diritto internazionale pubblico, nessun organismo sovranazionale era incaricato di far rispettare questi standard. Il mantenimento dell'equilibrio di potere è stato invocato come obiettivo per guidare gli stati; la guerra, sebbene deplorabile, era vista come un elemento legittimo del sistema. Dal punto di vista di Wilson, questi erano difetti fatali che rendevano inevitabili future conflazioni. Per ripararli, ha cercato di costruire un ordine in cui gli stati accettassero restrizioni legali applicabili al loro comportamento a casa e alla loro condotta internazionale.

Ciò non si è mai materializzato del tutto, ma fino agli ultimi anni l'ordine del dopoguerra guidato dagli Stati Uniti assomigliava alla visione di Wilson sotto importanti aspetti. E, va notato, quella visione non è ugualmente morta ovunque. Sebbene Wilson fosse un americano, la sua visione dell'ordine mondiale è stata innanzitutto sviluppata come metodo per la gestione della politica internazionale in Europa, ed è in Europa che le idee di Wilson hanno avuto il loro più grande successo e dove le loro prospettive continuano ad apparire più forti. Le sue idee furono trattate con aspro e cinico disprezzo dalla maggior parte degli statisti europei quando le propose per la prima volta, ma in seguito divennero la base fondamentale dell'ordine europeo, sancito nelle leggi e nelle pratiche dell'UE. Probabilmente, nessun sovrano dai tempi di Carlo Magno ha lasciato nell'ordine politico europeo un'impressione così profonda come il tanto deriso presbiteriano della valle di Shenandoah.

## **l'arco della storia**

Al di fuori dell'Europa, le prospettive per l'ordine wilsoniano sono fosche. Le ragioni dietro la sua scomparsa, tuttavia, sono diverse da quanto molti ritengono. I critici dell'approccio wilsoniano agli affari esteri spesso denigrano quello che vedono come il suo idealismo. In effetti, come ha dimostrato Wilson durante i negoziati sul Trattato di Versailles, era perfettamente capace della più cinica realpolitik quando gli andava bene. Il vero problema del wilsonianesimo non è una fede ingenua nelle buone intenzioni, ma una visione semplicistica del processo storico, specialmente quando si tratta dell'impatto del progresso tecnologico sull'ordine sociale umano. Il problema di Wilson non era che fosse un prig, ma che era un Whig.

Come i progressisti dell'inizio del XX secolo in generale e molti intellettuali americani fino ad oggi, Wilson era un determinista liberale della scuola anglosassone; condivideva l'ottimismo di quelli che lo studioso Herbert Butterfield chiamava "gli storici Whig", i pensatori britannici dell'era vittoriana che vedevano la storia umana come una narrazione di progresso e miglioramento inesorabili. Wilson credeva che la cosiddetta libertà ordinata che caratterizzava i paesi anglo-americani avesse aperto una strada alla prosperità e alla pace permanenti. Questa convinzione rappresenta una sorta di hegelismo anglosassone e sostiene che il mix di libero mercato, libero governo e stato di diritto che si è sviluppato nel Regno Unito e negli Stati Uniti sta inevitabilmente trasformando il resto del mondo - e come questo il processo continua, il mondo converrà lentamente e per la maggior parte volontariamente sui valori che hanno reso il mondo anglosassone ricco, attraente e libero come è diventato.

Wilson era il figlio devoto di un ministro, profondamente immerso negli insegnamenti calvinisti sulla predestinazione e l'assoluta sovranità di Dio, e credeva che l'arco del progresso fosse destinato. Il futuro adempirebbe le profezie bibliche del prossimo millennio: un regno millenario di pace e prosperità prima della consumazione finale dell'esistenza umana, quando un Cristo ritornante avrebbe unito cielo e terra. (I wilsoniani di oggi hanno dato a questo determinismo una svolta secolare: ai loro

occhi, il liberalismo governerà il futuro e porterà l'umanità alla "fine della storia" come risultato della natura umana piuttosto che del proposito divino.)

Wilson credeva che la sconfitta della Germania imperiale nella prima guerra mondiale e il crollo degli imperi austro-ungarico, russo e ottomano significassero che l'ora di una Lega delle Nazioni universale fosse finalmente arrivata. Nel 1945, i leader americani che vanno da Eleanor Roosevelt e Henry Wallace a sinistra a Wendell Willkie e Thomas Dewey a destra interpretarono la caduta di Germania e Giappone più o meno allo stesso modo. All'inizio degli anni '90, i principali responsabili della politica estera e commentatori statunitensi videro la caduta dell'Unione Sovietica attraverso lo stesso prisma deterministico: come un segnale che era giunto il momento per un ordine mondiale veramente globale e veramente liberale. In tutte e tre le occasioni, i costruttori di ordini wilsoniani sembravano essere in vista del loro obiettivo. Ma ogni volta, come Ulisse, venivano portati fuori rotta da venti contrari.

## **Difficoltà tecniche**

Oggi quei venti stanno guadagnando forza. Chiunque spera di rinvigorire il debole progetto wilsoniano deve affrontare una serie di ostacoli. La più ovvia è il ritorno della geopolitica alimentata dall'ideologia. La Cina, la Russia e un certo numero di potenze minori allineate con loro - l'Iran, per esempio - vedono correttamente gli ideali wilsoniani come una minaccia mortale ai loro accordi interni. All'inizio del periodo post-Guerra Fredda, il primato degli Stati Uniti era così completo che quei paesi hanno tentato di minimizzare o mascherare la loro opposizione al consenso prevalente a favore della democrazia. A partire dal secondo mandato del presidente degli Stati Uniti Barack Obama, tuttavia, e continuando nell'era Trump, sono diventati meno inibiti. Vedendo il wilsonianesimo come una copertura per le ambizioni americane e, in una certa misura, dell'UE, Pechino e Mosca sono diventate sempre più audaci nel contestare le idee e le iniziative wilsoniane all'interno di istituzioni internazionali come le Nazioni Unite e sul campo in luoghi dalla Siria al Mar Cinese Meridionale.

L'opposizione di queste potenze all'ordine wilsoniano è corrosiva in diversi modi. Aumenta i rischi e i costi per le potenze wilsoniane di intervenire nei conflitti oltre i propri confini. Considera, ad esempio, come il sostegno iraniano e russo al regime di Assad in Siria abbia contribuito a impedire agli Stati Uniti e ai paesi europei di essere più direttamente coinvolti nella guerra civile di quel paese. La presenza di grandi potenze nella coalizione anti-wilsoniana fornisce anche rifugio e assistenza a potenze minori che altrimenti potrebbero non scegliere di resistere allo status quo. Infine, l'appartenenza di paesi come Cina e Russia a istituzioni internazionali rende più difficile per tali istituzioni operare a sostegno delle norme wilsoniane: prendiamo, ad esempio, i veti cinesi e russi nel Consiglio di sicurezza dell'ONU, l'elezione dell'anti-wilsoniano. rappresentanti a vari organi delle Nazioni Unite e l'opposizione di paesi come l'Ungheria e la Polonia alle misure dell'UE intese a promuovere lo Stato di diritto.

Nel frattempo, il torrente di innovazione tecnologica e cambiamento noto come "la rivoluzione dell'informazione" crea ostacoli agli obiettivi wilsoniani all'interno dei paesi e nel sistema internazionale. L'ironia è che i wilsoniani spesso credono che il progresso tecnologico renderà il mondo più governabile e la politica più razionale, anche se si aggiunge al pericolo della guerra rendendola molto più distruttiva. Lo stesso Wilson credeva proprio questo, così come i costruttori di ordini del dopoguerra e i liberali che cercavano di estendere l'ordine guidato dagli Stati Uniti dopo la Guerra Fredda. Ogni volta, tuttavia, questa fiducia nel cambiamento tecnologico era fuori luogo. Come si è visto di recente con l'ascesa di Internet, sebbene le nuove tecnologie spesso contribuiscano alla diffusione di idee e pratiche liberali, possono anche minare i sistemi democratici e aiutare i regimi autoritari.

Oggi, mentre le nuove tecnologie sconvolgono interi settori e mentre i social media sconvolgono i mezzi di informazione e le campagne elettorali, la politica sta diventando più turbolenta e polarizzata in molti paesi. Ciò rende più probabile la vittoria di candidati populistici e antiestablishment sia di sinistra che di destra in molti luoghi. Inoltre, rende più difficile per i leader nazionali perseguire i compromessi che la cooperazione internazionale inevitabilmente richiede e aumenta le possibilità che i governi entranti si rifiutino di essere vincolati dagli atti dei loro predecessori.

*Il wilsonianesimo non soffre di una fede ingenua nelle buone intenzioni, ma di una visione semplicistica del processo storico .*

La rivoluzione dell'informazione sta destabilizzando la vita internazionale in altri modi che rendono più difficile far fronte alle istituzioni internazionali basate su regole. Prendiamo, ad esempio, la questione del controllo degli armamenti, una preoccupazione centrale della politica estera wilsoniana sin dalla prima guerra mondiale e diventata ancora più importante in seguito allo sviluppo delle armi nucleari. I wilsoniani danno la priorità al controllo delle armi non solo perché la guerra nucleare potrebbe distruggere la razza umana ma anche perché, anche se inutilizzate, le armi nucleari o equivalenti mettono fuori portata il sogno wilsoniano di un ordine internazionale completamente basato su regole e vincolato dalla legge. Le armi di distruzione di massa garantiscono esattamente il tipo di sovranità statale che i wilsoniani pensano sia incompatibile con la sicurezza a lungo termine dell'umanità. Non si può facilmente organizzare un intervento umanitario contro una potenza nucleare.

La lotta alla proliferazione ha avuto i suoi successi e la diffusione delle armi nucleari è stata ritardata, ma non si è fermata e la lotta si fa sempre più dura nel tempo. Negli anni '40, ci volevano la nazione più ricca del mondo e un consorzio di scienziati di spicco per assemblare la prima arma nucleare. Oggi, le istituzioni scientifiche di secondo e terzo livello nei paesi a basso reddito possono gestire l'impresa. Ciò non significa che la lotta alla proliferazione debba essere abbandonata. È solo un promemoria che non tutte le malattie hanno cure.

Inoltre, il progresso tecnologico che è alla base della rivoluzione dell'informazione aggrava notevolmente il problema del controllo degli armamenti. Lo sviluppo delle armi cibernetiche e il potenziale degli agenti biologici di infliggere danni strategici agli avversari - dimostrato graficamente dalla pandemia COVID-19 - servono come avvertimenti che i nuovi strumenti di guerra saranno significativamente più difficili da monitorare o controllare rispetto alla tecnologia nucleare. Un controllo efficace degli armamenti in questi campi potrebbe non essere possibile. La scienza sta cambiando troppo rapidamente, la ricerca dietro di loro è troppo difficile da rilevare e troppe delle tecnologie chiave non possono essere bandite del tutto perché hanno anche applicazioni civili vantaggiose.

Inoltre, incentivi economici che non esistevano durante la Guerra Fredda stanno ora spingendo le corse agli armamenti in nuovi campi. Le armi nucleari e la tecnologia missilistica a lungo raggio erano estremamente costose e portavano pochi benefici all'economia civile. La ricerca biologica e tecnologica, al contrario, è fondamentale per qualsiasi paese o azienda che spera di rimanere competitiva nel ventunesimo secolo. Una corsa agli armamenti incontrollabile e multipolare attraverso una gamma di tecnologie all'avanguardia è all'orizzonte e minerà le speranze di un ordine wilsoniano rianimato.

## **non è per tutti**

Uno dei presupposti centrali alla base della ricerca di un ordine wilsoniano è la convinzione che man mano che i paesi si sviluppano, diventano più simili ai paesi già sviluppati e alla fine convergeranno sul modello capitalista liberale che plasma il Nord America e l'Europa occidentale. Il progetto wilsoniano richiede un alto grado di

convergenza per avere successo; gli stati membri di un ordine wilsoniano devono essere democratici e devono essere disposti e in grado di condurre le loro relazioni internazionali all'interno di istituzioni multilaterali liberali.

Almeno per il medio termine, la convinzione nella convergenza non può più essere sostenuta. Oggi, Cina, India, Russia e Turchia sembrano tutti meno propensi a convergere sulla democrazia liberale rispetto al 1990. Questi paesi e molti altri si sono sviluppati economicamente e tecnologicamente non per diventare più simili all'Occidente, ma piuttosto per raggiungere un più profondo indipendenza dall'Occidente e perseguire obiettivi civili e politici propri.

In verità, il wilsonianesimo è una soluzione particolarmente europea a una serie di problemi particolarmente europei. Dalla caduta dell'Impero Romano, l'Europa è stata divisa in concorrenti pari e quasi pari. La guerra è stata la condizione costante dell'Europa per gran parte della sua storia, e il dominio globale dell'Europa nel diciannovesimo secolo e all'inizio del ventesimo secolo può essere attribuito in gran parte alla lunga competizione per la supremazia tra Francia e Regno Unito, che ha promosso gli sviluppi della finanza, organizzazione statale, tecniche industriali e l'arte della guerra che hanno reso gli stati europei feroci e feroci concorrenti.

Con lo spettro della guerra delle grandi potenze costantemente incombente su di loro, gli stati europei hanno sviluppato un sistema diplomatico e di politica internazionale più intricato di quanto non abbiano fatto i paesi in altre parti del mondo. Istituzioni internazionali ben sviluppate e dottrine di legittimità esistevano in Europa ben prima che Wilson attraversasse l'Atlantico per lanciare la Società delle Nazioni, che era in sostanza una versione aggiornata delle forme europee preesistenti di governo internazionale. Sebbene ci sarebbe voluta un'altra devastante guerra mondiale per garantire che la Germania, così come i suoi vicini occidentali, aderissero alle regole di un nuovo sistema, l'Europa era già preparata per l'istituzione di un ordine wilsoniano.

Ma l'esperienza dell'Europa non è stata la norma globale. Sebbene la Cina sia stata periodicamente invasa dai nomadi e ci siano stati periodi nella sua storia in cui diversi stati cinesi indipendenti hanno lottato per il potere, la Cina è stata un'unica entità per la maggior parte della sua storia. L'idea di un unico stato legittimo senza veri pari internazionali è tanto profondamente radicata nella cultura politica cinese quanto l'idea di un sistema multistato fondato sul riconoscimento reciproco è radicata in quella dell'Europa. Ci sono stati scontri tra cinesi, giapponesi e coreani, ma fino alla fine del diciannovesimo secolo il conflitto interstatale era raro.

Nella storia umana nel suo insieme, gli stati di civiltà duraturi sembrano più tipici del modello europeo di rivalità tra stati pari. La prima India moderna era dominata dall'Impero Mughal. Tra il XVI e il XIX secolo, gli imperi ottomano e persiano dominarono quello che oggi è conosciuto come il Medio Oriente. E gli Incas e gli Aztechi non conoscevano veri rivali nelle loro regioni. La guerra sembra universale o quasi tra le culture umane, ma il modello europeo, in cui un crescente ciclo di guerra ha costretto una mobilitazione e lo sviluppo di risorse tecnologiche, politiche e burocratiche per garantire la sopravvivenza dello stato, non sembra aver caratterizzato vita internazionale nel resto del mondo.

Per stati e popoli in gran parte del mondo, il problema della storia moderna che doveva essere risolto non era il ripetersi di conflitti tra grandi potenze. Il problema, invece, era capire come allontanare le potenze europee, che comportava un radicale aggiustamento culturale ed economico al fine di sfruttare le risorse naturali e industriali. Le liti intestine dell'Europa hanno colpito i non europei non come una sfida di civiltà esistenziale da risolvere, ma come una gradita opportunità per raggiungere l'indipendenza.

Gli stati postcoloniali e non occidentali spesso aderivano alle istituzioni internazionali come un modo per recuperare e rafforzare la loro sovranità, non per cederla, e il loro principale interesse nel diritto internazionale era proteggere gli stati deboli da quelli forti, non limitare il potere dei leader nazionali a consolidare la loro autorità. A differenza delle loro controparti europee, questi stati non hanno avuto esperienze politiche formative di regimi tirannici che sopprimono il dissenso e arruolano popolazioni indifese al servizio della conquista coloniale. Le loro esperienze, invece, hanno comportato un'umiliante consapevolezza dell'incapacità delle autorità locali e delle élite di proteggere i propri sudditi e cittadini dalle azioni arroganti e dai decreti di potenze straniere. Dopo che il colonialismo finì formalmente e i paesi nascenti iniziarono ad affermare il controllo sui loro nuovi territori, i classici problemi di governo nel mondo postcoloniale rimasero stati deboli e sovranità compromessa.

Anche all'interno dell'Europa, le differenze nelle esperienze storiche aiutano a spiegare i diversi livelli di impegno verso gli ideali wilsoniani. Paesi come Francia, Germania, Italia e Paesi Bassi sono giunti alla conclusione dell'UE che potevano raggiungere i loro obiettivi nazionali di base solo mettendo in comune la loro sovranità. Per molti ex membri del Patto di Varsavia, tuttavia, il motivo per entrare a far parte di club occidentali come l'UE e la NATO era di riconquistare la sovranità perduta. Non condividevano i sentimenti di colpa e rimorso per il passato coloniale - e, in Germania, per l'Olocausto - che portarono molti nell'Europa occidentale ad abbracciare l'idea di un nuovo approccio agli affari internazionali, e non si sentirono scrupoli a prendere appieno approfittare dei privilegi dell'adesione all'UE e alla NATO senza sentirsi in alcun modo vincolati dai principi dichiarati di quelle organizzazioni, che molti consideravano ipocriti.

### **esperto texpert**

La recente ascesa dei movimenti populistici in Occidente ha rivelato un altro pericolo per il progetto wilsoniano. Se gli Stati Uniti potessero eleggere Donald Trump presidente nel 2016, cosa potrebbero fare in futuro? Cosa potrebbero fare gli elettori di altri paesi importanti? E se l'ordine wilsoniano è diventato così controverso in Occidente, quali sono le sue prospettive nel resto del mondo?

Wilson ha vissuto in un'era in cui la governance democratica ha dovuto affrontare problemi che molti temevano fossero insormontabili. La rivoluzione industriale aveva diviso la società americana, creando livelli di disuguaglianza senza precedenti. Le multinazionali e i trust titanici avevano acquisito un immenso potere politico e lo stavano sfruttando in modo piuttosto egoistico per resistere a tutte le sfide ai loro interessi economici. A quel tempo, l'uomo più ricco degli Stati Uniti, John D. Rockefeller, aveva una fortuna maggiore del budget annuale del governo federale. Al contrario, nel 2020, l'americano più ricco, Jeff Bezos, aveva un patrimonio netto pari a circa il tre per cento delle spese federali preventivate.

Tuttavia, dal punto di vista di Wilson e dei suoi colleghi progressisti, la soluzione a questi problemi non poteva essere semplicemente quella di conferire potere agli elettori. A quel tempo, la maggior parte degli americani aveva ancora un'istruzione di terza media o meno, e un'ondata di migrazione dall'Europa aveva riempito le fiorenti città del paese con milioni di elettori che non parlavano inglese, erano spesso analfabeti e votavano regolarmente per macchine urbane corrotte politici.

*Se l'ordine wilsoniano è diventato così controverso in Occidente, come andrà nel resto del mondo?*

La risposta dei progressisti a questo problema è stata quella di sostenere la creazione di una classe di manager e amministratori apolitici. I progressisti cercarono di costruire uno stato amministrativo che frenasse l'eccessivo potere dei ricchi e rimediasse alle deficienze morali e politiche dei poveri. (Il divieto era una parte importante del programma elettorale

di Wilson, e durante la prima guerra mondiale e in seguito, si mosse in modo aggressivo per arrestare e in alcuni casi deportare socialisti e altri radicali). -politiche di controllo, i progressisti speravano di creare elettori più istruiti e più responsabili che avrebbero sostenuto in modo affidabile lo stato tecnocratico.

Un secolo dopo, gli elementi di questo pensiero progressista rimangono fondamentali per il governo wilsoniano negli Stati Uniti e altrove, ma il sostegno pubblico è meno immediato che in passato. Internet e i social media hanno minato il rispetto per tutte le forme di competenza. I cittadini comuni oggi sono significativamente più istruiti e sentono meno bisogno di fare affidamento su una guida esperta. E eventi tra cui l'invasione statunitense dell'Iraq nel 2003, la crisi finanziaria del 2008 e le risposte inette del governo durante la pandemia del 2020 hanno seriamente ridotto la fiducia negli esperti e nei tecnocrati, che molte persone sono arrivate a vedere come formare un nefasto "stato profondo".

Le istituzioni internazionali affrontano una crisi di fiducia ancora maggiore. Gli elettori scettici sul valore del governo tecnocratico da parte dei concittadini sono ancora più scettici nei confronti dei tecnocrati stranieri con visioni sospettosamente cosmopolite. Proprio come gli abitanti dei territori coloniali europei preferivano il governo interno (anche se mal amministrato) al governo dei funzionari coloniali (anche se competenti), molte persone in Occidente e nel mondo postcoloniale probabilmente rifiutano anche i piani di migliori intenzioni di istituzioni globali.

Nel frattempo, nei paesi sviluppati, problemi come la perdita di posti di lavoro nel settore manifatturiero, la stagnazione o il calo dei salari, la povertà persistente tra i gruppi minoritari e l'epidemia di oppioidi hanno resistito alle soluzioni tecnocratiche. E quando si tratta di sfide internazionali come il cambiamento climatico e la migrazione di massa, ci sono poche prove che le ingombranti istituzioni di governance globale e i paesi litigiosi che le gestiscono produrranno il tipo di soluzioni economiche ed eleganti che potrebbero ispirare la fiducia del pubblico.

### **cosa significa per biden**

Per tutte queste ragioni, è probabile che l'allontanamento dall'ordine wilsoniano continui e la politica mondiale sarà condotta sempre più su linee non wilsoniane e in alcuni casi anche anti-wilsoniane. Istituzioni come la NATO, l'ONU e l'Organizzazione mondiale del commercio potrebbero sopravvivere (la tenacia burocratica non dovrebbe mai essere sottovalutata), ma saranno meno capaci e forse meno disposte a soddisfare anche i loro scopi originari, tanto meno ad affrontare nuove sfide. Nel frattempo, l'ordine internazionale sarà sempre più plasmato da Stati che si trovano su strade divergenti. Questo non significa un futuro inevitabile di scontri di civiltà, ma significa che le istituzioni globali dovranno accogliere una gamma di punti di vista e valori molto più ampia di quella che hanno in passato.

C'è speranza che molte delle conquiste dell'ordine wilsoniano possano essere preservate e forse in alcune aree anche estese. Ma fissarsi sulle glorie del passato non aiuterà a sviluppare le idee e le politiche necessarie in un momento sempre più pericoloso. Gli ordini non wilsoniani sono esistiti sia in Europa che in altre parti del mondo in passato, e le nazioni del mondo dovranno probabilmente attingere a questi esempi mentre cercano di mettere insieme una sorta di quadro per la stabilità e, se possibile, pace in condizioni contemporanee.

Per i politici statunitensi, la crisi in via di sviluppo dell'ordine wilsoniano in tutto il mondo presenta problemi fastidiosi che probabilmente preoccuperanno le amministrazioni presidenziali per i decenni a venire. Un problema è che molti funzionari di carriera e voci potenti nel Congresso, nelle organizzazioni della società civile e nella stampa credono profondamente non solo che una politica estera wilsoniana sia una cosa buona e utile per

gli Stati Uniti, ma anche che sia l'unica via per la pace e la sicurezza e persino alla sopravvivenza della civiltà e dell'umanità. Continueranno a combattere per la loro causa, conducendo una guerra di trincea all'interno della burocrazia e impiegando poteri di supervisione del Congresso e fughe costanti a organi di stampa simpatizzanti per mantenere viva la fiamma.

Quelle fazioni saranno ostacolate dal fatto che qualsiasi coalizione internazionalista nella politica estera americana deve fare affidamento in misura significativa sugli elettori wilsoniani. Ma una generazione di eccessi e di scarso giudizio politico ha ridotto in modo significativo la credibilità delle idee wilsoniane tra l'elettorato americano. Né il disastro della costruzione della nazione del presidente George W. Bush in Iraq, né il fiasco dell'intervento umanitario di Obama in Libia hanno colpito la maggior parte degli americani come un successo, e c'è poco entusiasmo pubblico per la costruzione della democrazia all'estero.

Ma la politica estera americana è sempre un affare di coalizione. Come ho scritto nel mio libro *Special Providence*, i wilsoniani sono una delle quattro scuole che si sono battute per plasmare la politica estera americana dal diciottesimo secolo. Gli Hamiltoniani vogliono organizzare la politica estera americana attorno a un potente governo nazionale strettamente legato al mondo della finanza e del commercio internazionale. I wilsoniani vogliono costruire un ordine mondiale basato sulla democrazia, i diritti umani e lo stato di diritto. I populistici jacksoniani sono sospettosi delle grandi imprese e delle crociate wilsoniane, ma vogliono un forte programma economico militare e populista. I jeffersoniani vogliono limitare gli impegni e l'impegno americani all'estero. (Una quinta scuola, di cui Jefferson Davis, il presidente confederato, è stato uno dei principali fautori, ha definito l'interesse nazionale degli Stati Uniti intorno alla conservazione della schiavitù.) Hamiltoniani e wilsoniani hanno ampiamente dominato la politica estera americana dopo la guerra fredda, ma Obama ha iniziato a reintrodurre alcune idee jeffersoniane sulla moderazione e, dopo la disavventura libica, la sua preferenza per questo approccio si è chiaramente rafforzata. Trump, che ha appeso un ritratto del presidente Andrew Jackson nello Studio Ovale, ha cercato di costruire una coalizione nazionalista di Jacksoniani e Jeffersoniani contro la coalizione globalista di Hamiltoniani e Wilsoniani che era in ascesa dalla Seconda Guerra Mondiale.

Anche se l'amministrazione Biden allontana la politica estera americana dal nazionalismo del periodo Trump, dovrà riadattare l'equilibrio tra l'approccio wilsoniano e le idee delle altre scuole alla luce delle mutate condizioni politiche in patria e all'estero. Simili aggiustamenti sono stati effettuati in passato. Nei primi anni pieni di speranza del dopoguerra, wilsoniani come Eleanor Roosevelt volevano che l'amministrazione Truman facesse del sostegno alle Nazioni Unite la sua massima priorità. Harry Truman e il suo team capirono presto che opporsi all'Unione Sovietica era la cosa più importante e iniziarono a gettare le basi per la Guerra Fredda e il contenimento. Il cambiamento fu straziante e Truman riuscì appena a strappare un tiepido appoggio a Roosevelt durante le combattute elezioni del 1948. Ma una massa critica di democratici wilsoniani ha accettato la logica secondo cui sconfiggere il comunismo stalinista era un fine che giustificava i mezzi discutibili che la guerra fredda avrebbe richiesto. Biden può imparare da questo esempio. Salvare il pianeta da una catastrofe climatica e costruire una coalizione per contrastare la Cina sono cause che molti *wilsoniani concorderanno nel richiedere e giustificare una certa mancanza di scrupolosità quando si tratta di scegliere sia gli alleati che le tattiche.*

L'amministrazione Biden può anche utilizzare altre tecniche che i past presidenti hanno utilizzato per ottenere il sostegno dei wilsoniani. Uno è fare pressione sui paesi deboli ben all'interno della sfera di influenza di Washington affinché introducano varie riforme

urgenti. Un altro è quello di offrire almeno l'apparenza di sostegno per iniziative stimolanti che hanno poche prospettive di successo. Come gruppo, i wilsoniani sono abituati a fallimenti onorevoli e spesso sosterranno i politici sulla base delle loro (presunte) nobili intenzioni senza pretendere troppo in termini di successo.

Ci sono altri modi meno machiavellici per mantenere i wilsoniani impegnati. Anche se gli obiettivi finali della politica wilsoniana diventano meno realizzabili, ci sono questioni particolari su cui una politica americana intelligente e focalizzata può produrre risultati che piaceranno ai wilsoniani. La cooperazione internazionale per rendere più difficile il riciclaggio di denaro e per eliminare i paradisi fiscali è un settore in cui è possibile compiere progressi. La preoccupazione per la salute pubblica internazionale rimarrà probabilmente forte per alcuni anni dopo la fine della pandemia COVID-19. Promuovere l'istruzione per i gruppi svantaggiati in paesi stranieri - donne, minoranze etniche e religiose, i poveri - è uno dei modi migliori per costruire un mondo migliore e molti governi che rifiutano l'ideale wilsoniano possono accettare il sostegno esterno per tali sforzi nel loro territorio fintanto che questi non sono collegati a un'agenda politica esplicita.

Per ora, gli Stati Uniti e il mondo sono in una sorta di recessione wilsoniana. Ma niente in politica dura per sempre e la speranza è una cosa difficile da uccidere. La visione wilsoniana è troppo profondamente radicata nella cultura politica americana, e i valori di cui parla hanno troppo appeal globale, per scrivere il suo necrologio ancora.

*WALTER RUSSELL MEAD è James Clarke Chace, professore di affari esteri e scienze umane al Bard College, editorialista di Global View al Wall Street Journal e Distinguished Fellow presso l'Hudson Institute.*

# The End of the Wilsonian Era

 [foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-12-08/end-wilsonian-era](https://foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-12-08/end-wilsonian-era)

December 28, 2020



U.S. President Woodrow Wilson  
Harris & Ewing / Library of Congress

One hundred years after the U.S. Senate humiliated President Woodrow Wilson by rejecting the Treaty of Versailles, Princeton University, which Wilson led as its president before launching his political career, struck his name from its famous school of international affairs. As “cancellations” go, this one is at least arguably deserved. Wilson was an egregious racist even by the standards of his time, and the man behind the persecution of his own political opponents and the abuses of the first Red Scare has been celebrated for far too long and far too uncritically.

But however problematic Wilson’s personal views and domestic policies were, as a statesman and ideologist, he must be counted among the most influential makers of the modern world. He was not a particularly original thinker. More than a century before Wilson proposed the League of Nations, Tsar Alexander I of Russia had alarmed his fellow rulers at the Congress of Vienna by articulating a similar vision: an international system that would rest on a moral consensus upheld by a concert of powers that would operate from a shared set of ideas about legitimate sovereignty. By Wilson’s time, moreover, the belief that democratic institutions contributed to international peace whereas absolute monarchies were inherently warlike and unstable was almost a commonplace observation

among educated Americans and Britons. Wilson's contribution was to synthesize those ideas into a concrete program for a rules-based order grounded in a set of international institutions.

His failure to win broad-based support at home for that vision broke him, and he died a bitterly disappointed man. In the decades that followed, however, his ideas became an inspiration and a guide to national leaders, diplomats, activists, and intellectuals around the world. During World War II, many Americans came to regret their country's prewar isolationism, including its refusal to join the League of Nations, and Wilson began to appear less like a martinet hobbled by poor political skills and more like a prophet whose wisdom, had it been heeded, could have prevented the second great global conflagration in 20 years. Inspired by that conclusion, American leaders during and after World War II laid the foundations of what they hoped would be a Wilsonian world order, in which international relations would be guided by the principles put forward in the Universal Declaration of Human Rights and conducted according to rules established by institutions such as the United Nations, the International Court of Justice, and the World Trade Organization.

This task was complicated by the Cold War, but "the free world" (as Americans then called the noncommunist countries) continued to develop along Wilsonian lines. Inevitable compromises, such as U.S. support for ruthless dictators and military rulers in many parts of the world, were seen as regrettable necessities imposed by the need to fight the much greater evil of Soviet communism. When the Berlin Wall fell, in 1989, it seemed that the opportunity for a Wilsonian world order had finally come. The former Soviet empire could be reconstructed along Wilsonian lines, and the West could embrace Wilsonian principles more consistently now that the Soviet threat had disappeared. Self-determination, the rule of law between and within countries, liberal economics, and the protection of human rights: the "new world order" that both the George H. W. Bush and the Clinton administrations worked to create was very much in the Wilsonian mold.

Today, however, the most important fact in world politics is that this noble effort has failed. The next stage in world history will not unfold along Wilsonian lines. The nations of the earth will continue to seek some kind of political order, because they must. And human rights activists and others will continue to work toward their goals. But the dream of a universal order, grounded in law, that secures peace between countries and democracy inside them will figure less and less in the work of world leaders.

To state this truth is not to welcome it. There are many advantages to a Wilsonian world order, even when that order is partial and incomplete. Many analysts, some associated with the presidential campaign of former U.S. Vice President Joe Biden, think they can put Humpty Dumpty together again. One wishes them every success. But the centrifugal forces tearing at the Wilsonian order are so deeply rooted in the nature of the contemporary world that not even the end of the Trump era can revive the Wilsonian project in its most ambitious form. Although Wilsonian ideals will not disappear and there will be a continuing influence of Wilsonian thought on U.S. foreign policies, the

halcyon days of the post–Cold War era, when American presidents organized their foreign policies around the principles of liberal internationalism, are unlikely to return anytime soon.

## **the order of things**

---

Wilsonianism is only one version of a rules-based world order among many. The Westphalian system, which emerged in Europe after the Thirty Years' War ended in 1648, and the Congress system, which arose in the wake of the Napoleonic Wars of the early nineteenth century, were both rules-based and even law-based; some of the foundational ideas of international law date from those eras. And the Holy Roman Empire—a transnational collection of territories that stretched from France into modern-day Poland and from Hamburg to Milan—was an international system that foreshadowed the European Union, with highly complex rules governing everything from trade to sovereign inheritance among princely houses.

As for human rights, by the early twentieth century, the pre-Wilsonian European system had been moving for a century in the direction of putting egregious violations of human rights onto the international agenda. Then, as now, it was chiefly weak countries whose oppressive behavior attracted the most attention. The genocidal murder of Ottoman Christian minorities at the hands of Ottoman troops and irregular forces in the late nineteenth and early twentieth centuries received substantially more attention than atrocities carried out around the same time by Russian forces against rebellious Muslim peoples in the Caucasus. No delegation of European powers came to Washington to discuss the treatment of Native Americans or to make representations concerning the status of African Americans. Nevertheless, the pre-Wilsonian European order had moved significantly in the direction of elevating human rights to the level of diplomacy.

Wilson, therefore, was not introducing the ideas of world order and human rights to a collection of previously anarchic states and unenlightened polities. Rather, his quest was to reform an existing international order whose defects had been conclusively demonstrated by the horrors of World War I. In the pre-Wilsonian order, established dynastic rulers were generally regarded as legitimate, and interventions such as the 1849 Russian invasion of Hungary, which restored Habsburg rule, were considered lawful. Except in the most glaring instances, states were more or less free to treat their citizens or subjects as they wished, and although governments were expected to observe the accepted principles of public international law, no supranational body was charged with the enforcement of these standards. The preservation of the balance of power was invoked as a goal to guide states; war, although regrettable, was seen as a legitimate element of the system. From Wilson's standpoint, these were fatal flaws that made future conflagrations inevitable. To redress them, he sought to build an order in which states would accept enforceable legal restrictions on their behavior at home and their international conduct.

That never quite materialized, but until recent years, the U.S.-led postwar order resembled Wilson's vision in important respects. And, it should be noted, that vision is not equally dead everywhere. Although Wilson was an American, his view of world order was first and foremost developed as a method for managing international politics in

Europe, and it is in Europe where Wilson's ideas have had their greatest success and where their prospects continue to look strongest. His ideas were treated with bitter and cynical contempt by most European statesmen when he first proposed them, but they later became the fundamental basis of the European order, enshrined in the laws and practices of the EU. Arguably, no ruler since Charlemagne has made as deep an impression on the European political order as the much-mocked Presbyterian from the Shenandoah Valley.

## **the arc of history**

---

Beyond Europe, the prospects for the Wilsonian order are bleak. The reasons behind its demise, however, are different from what many assume. Critics of the Wilsonian approach to foreign affairs often decry what they see as its idealism. In fact, as Wilson demonstrated during the negotiations over the Treaty of Versailles, he was perfectly capable of the most cynical realpolitik when it suited him. The real problem of Wilsonianism is not a naive faith in good intentions but a simplistic view of the historical process, especially when it comes to the impact of technological progress on human social order. Wilson's problem was not that he was a prig but that he was a Whig.

Like early-twentieth-century progressives generally and many American intellectuals to this day, Wilson was a liberal determinist of the Anglo-Saxon school; he shared the optimism of what the scholar Herbert Butterfield called "the Whig historians," the Victorian-era British thinkers who saw human history as a narrative of inexorable progress and betterment. Wilson believed that the so-called ordered liberty that characterized the Anglo-American countries had opened a path to permanent prosperity and peace. This belief represents a sort of Anglo-Saxon Hegelianism and holds that the mix of free markets, free government, and the rule of law that developed in the United Kingdom and the United States is inevitably transforming the rest of the world—and that as this process continues, the world will slowly and for the most part voluntarily converge on the values that made the Anglo-Saxon world as wealthy, attractive, and free as it has become.

Wilson was the devout son of a minister, deeply steeped in Calvinist teachings about predestination and the utter sovereignty of God, and he believed that the arc of progress was fated. The future would fulfill biblical prophecies of a coming millennium: a thousand-year reign of peace and prosperity before the final consummation of human existence, when a returning Christ would unite heaven and earth. (Today's Wilsonians have given this determinism a secular twist: in their eyes, liberalism will rule the future and bring humanity to "the end of history" as a result of human nature rather than divine purpose.)

Wilson believed that the defeat of imperial Germany in World War I and the collapse of the Austro-Hungarian, Russian, and Ottoman empires meant that the hour of a universal League of Nations had finally arrived. In 1945, American leaders ranging from Eleanor Roosevelt and Henry Wallace on the left to Wendell Willkie and Thomas Dewey on the right would interpret the fall of Germany and Japan in much the same way. In the early 1990s, leading U.S. foreign policymakers and commentators saw the fall of the Soviet

Union through the same deterministic prism: as a signal that the time had come for a truly global and truly liberal world order. On all three occasions, Wilsonian order builders seemed to be in sight of their goal. But each time, like Ulysses, they were blown off course by contrary winds.

## **Technical difficulties**

---

Today, those winds are gaining strength. Anyone hoping to reinvigorate the flagging Wilsonian project must contend with a number of obstacles. The most obvious is the return of ideology-fueled geopolitics. China, Russia, and a number of smaller powers aligned with them—Iran, for example—correctly see Wilsonian ideals as a deadly threat to their domestic arrangements. Earlier in the post–Cold War period, U.S. primacy was so thorough that those countries attempted to downplay or disguise their opposition to the prevailing pro-democracy consensus. Beginning in U.S. President Barack Obama’s second term, however, and continuing through the Trump era, they have become less inhibited. Seeing Wilsonianism as a cover for American and, to some degree, EU ambitions, Beijing and Moscow have grown increasingly bold about contesting Wilsonian ideas and initiatives inside international institutions such as the UN and on the ground in places from Syria to the South China Sea.

These powers’ opposition to the Wilsonian order is corrosive in several ways. It raises the risks and costs for Wilsonian powers to intervene in conflicts beyond their own borders. Consider, for example, how Iranian and Russian support for the Assad regime in Syria has helped prevent the United States and European countries from getting more directly involved in that country’s civil war. The presence of great powers in the anti-Wilsonian coalition also provides shelter and assistance to smaller powers that otherwise might not choose to resist the status quo. Finally, the membership of countries such as China and Russia in international institutions makes it more difficult for those institutions to operate in support of Wilsonian norms: take, for example, Chinese and Russian vetoes in the UN Security Council, the election of anti-Wilsonian representatives to various UN bodies, and the opposition by countries such as Hungary and Poland to EU measures intended to promote the rule of law.

Meanwhile, the torrent of technological innovation and change known as “the information revolution” creates obstacles for Wilsonian goals within countries and in the international system. The irony is that Wilsonians often believe that technological progress will make the world more governable and politics more rational—even if it also adds to the danger of war by making it so much more destructive. Wilson himself believed just that, as did the postwar order builders and the liberals who sought to extend the U.S.-led order after the Cold War. Each time, however, this faith in technological change was misplaced. As seen most recently with the rise of the Internet, although new technologies often contribute to the spread of liberal ideas and practices, they can also undermine democratic systems and aid authoritarian regimes.

Today, as new technologies disrupt entire industries, and as social media upends the news media and election campaigning, politics is becoming more turbulent and polarized in many countries. That makes the victory of populist and antiestablishment candidates

from both the left and the right more likely in many places. It also makes it harder for national leaders to pursue the compromises that international cooperation inevitably requires and increases the chances that incoming governments will refuse to be bound by the acts of their predecessors.

Wilsonianism suffers not from a naive faith in good intentions but from a simplistic view of the historical process.

The information revolution is destabilizing international life in other ways that make it harder for rules-based international institutions to cope. Take, for example, the issue of arms control, a central concern of Wilsonian foreign policy since World War I and one that grew even more important following the development of nuclear weapons. Wilsonians prioritize arms control not just because nuclear warfare could destroy the human race but also because, even if unused, nuclear weapons or their equivalent put the Wilsonian dream of a completely rules-based, law-bound international order out of reach. Weapons of mass destruction guarantee exactly the kind of state sovereignty that Wilsonians think is incompatible with humanity's long-term security. One cannot easily stage a humanitarian intervention against a nuclear power.

The fight against proliferation has had its successes, and the spread of nuclear weapons has been delayed—but it has not stopped, and the fight is getting harder over time. In the 1940s, it took the world's richest nation and a consortium of leading scientists to assemble the first nuclear weapon. Today, second- and third-rate scientific establishments in low-income countries can manage the feat. That does not mean that the fight against proliferation should be abandoned. It is merely a reminder that not all diseases have cures.

What is more, the technological progress that underlies the information revolution significantly exacerbates the problem of arms control. The development of cyberweapons and the potential of biological agents to inflict strategic damage on adversaries—graphically demonstrated by the COVID-19 pandemic—serve as warnings that new tools of warfare will be significantly more difficult to monitor or control than nuclear technology. Effective arms control in these fields may well not be possible. The science is changing too quickly, the research behind them is too hard to detect, and too many of the key technologies cannot be banned outright because they also have beneficial civilian applications.

In addition, economic incentives that did not exist in the Cold War are now pushing arms races in new fields. Nuclear weapons and long-range missile technology were extremely expensive and brought few benefits to the civilian economy. Biological and technological research, by contrast, are critical for any country or company that hopes to remain competitive in the twenty-first century. An uncontrollable, multipolar arms race across a range of cutting-edge technologies is on the horizon, and it will undercut hopes for a revived Wilsonian order.

**it's not for everybody**

---

One of the central assumptions behind the quest for a Wilsonian order is the belief that as countries develop, they become more similar to already developed countries and will eventually converge on the liberal capitalist model that shapes North America and western Europe. The Wilsonian project requires a high degree of convergence to succeed; the member states of a Wilsonian order must be democratic, and they must be willing and able to conduct their international relations within liberal multilateral institutions.

At least for the medium term, the belief in convergence can no longer be sustained. Today, China, India, Russia, and Turkey all seem less likely to converge on liberal democracy than they did in 1990. These countries and many others have developed economically and technologically not in order to become more like the West but rather to achieve a deeper independence from the West and to pursue civilizational and political goals of their own.

In truth, Wilsonianism is a particularly European solution to a particularly European set of problems. Since the fall of the Roman Empire, Europe has been divided into peer and near-peer competitors. War was the constant condition of Europe for much of its history, and Europe's global dominance in the nineteenth century and early twentieth century can be attributed in no small part to the long contest for supremacy between France and the United Kingdom, which promoted developments in finance, state organization, industrial techniques, and the art of war that made European states fierce and ferocious competitors.

With the specter of great-power war constantly hanging over them, European states developed a more intricate system of diplomacy and international politics than did countries in other parts of the world. Well-developed international institutions and doctrines of legitimacy existed in Europe well before Wilson sailed across the Atlantic to pitch the League of Nations, which was in essence an upgraded version of preexisting European forms of international governance. Although it would take another devastating world war to ensure that Germany, as well as its Western neighbors, would adhere to the rules of a new system, Europe was already prepared for the establishment of a Wilsonian order.



The Great Wall of China in the outskirts of Beijing, August 2003

Guang Niu / Reuters

But Europe's experience has not been the global norm. Although China has been periodically invaded by nomads, and there were periods in its history when several independent Chinese states struggled for power, China has been a single entity for most of its history. The idea of a single legitimate state with no true international peers is as deeply embedded in the political culture of China as the idea of a multistate system grounded in mutual recognition is embedded in that of Europe. There have been clashes among Chinese, Japanese, and Koreans, but until the late nineteenth century, interstate conflict was rare.

In human history as a whole, enduring civilizational states seem more typical than the European pattern of rivalry among peer states. Early modern India was dominated by the Mughal Empire. Between the sixteenth century and the nineteenth century, the Ottoman and Persian Empires dominated what is now known as the Middle East. And the Incas and the Aztecs knew no true rivals in their regions. War seems universal or nearly so among human cultures, but the European pattern, in which an escalating cycle of war forced a mobilization and the development of technological, political, and bureaucratic resources to ensure the survival of the state, does not seem to have characterized international life in the rest of the world.

For states and peoples in much of the world, the problem of modern history that needed to be solved was not the recurrence of great-power conflict. The problem, instead, was figuring out how to drive European powers away, which involved a wrenching cultural and economic adjustment in order to harness natural and industrial resources. Europe's internecine quarrels struck non-Europeans not as an existential civilizational challenge to be solved but as a welcome opportunity to achieve independence.

Postcolonial and non-Western states often joined international institutions as a way to recover and enhance their sovereignty, not to surrender it, and their chief interest in international law was to protect weak states from strong ones, not to limit the power of national leaders to consolidate their authority. Unlike their European counterparts, these states did not have formative political experiences of tyrannical regimes suppressing dissent and drafting helpless populations into the service of colonial conquest. Their experiences, instead, involved a humiliating consciousness of the inability of local authorities and elites to protect their subjects and citizens from the arrogant actions and decrees of foreign powers. After colonialism formally ended and nascent countries began to assert control over their new territories, the classic problems of governance in the postcolonial world remained weak states and compromised sovereignty.

Even within Europe, differences in historical experiences help explain varying levels of commitment to Wilsonian ideals. Countries such as France, Germany, Italy, and the Netherlands came to the EU understanding that they could meet their basic national goals only by pooling their sovereignty. For many former Warsaw Pact members, however, the motive for joining Western clubs such as the EU and NATO was to regain their lost sovereignty. They did not share the feelings of guilt and remorse over the colonial past—and, in Germany, over the Holocaust—that led many in western Europe to embrace the idea of a new approach to international affairs, and they felt no qualms about taking full advantage of the privileges of EU and NATO membership without feeling in any way bound by those organizations' stated tenets, which many regarded as hypocritical boilerplate.

## **expert texpert**

---

The recent rise of populist movements across the West has revealed another danger to the Wilsonian project. If the United States could elect Donald Trump as president in 2016, what might it do in the future? What might the electorates in other important countries do? And if the Wilsonian order has become so controversial in the West, what are its prospects in the rest of the world?

Wilson lived in an era when democratic governance faced problems that many feared were insurmountable. The Industrial Revolution had divided American society, creating unprecedented levels of inequality. Titanic corporations and trusts had acquired immense political power and were quite selfishly exploiting that power to resist all challenges to their economic interests. At that time, the richest man in the United States, John D. Rockefeller, had a fortune greater than the annual budget of the federal government. By contrast, in 2020, the wealthiest American, Jeff Bezos, had a net worth equal to about three percent of budgeted federal expenditures.

Yet from the standpoint of Wilson and his fellow progressives, the solution to these problems could not be simply to vest power in the voters. At the time, most Americans still had an eighth-grade education or less, and a wave of migration from Europe had filled the country's burgeoning cities with millions of voters who could not speak English, were often illiterate, and routinely voted for corrupt urban machine politicians.

If the Wilsonian order has become so controversial in the West, how will it fare in the rest of the world?

The progressives' answer to this problem was to support the creation of an apolitical expert class of managers and administrators. The progressives sought to build an administrative state that would curb the excessive power of the rich and redress the moral and political deficiencies of the poor. (Prohibition was an important part of Wilson's electoral program, and during World War I and afterward, he moved aggressively to arrest and in some cases deport socialists and other radicals.) Through measures such as improved education, strict limits on immigration, and eugenic birth-control policies, the progressives hoped to create better-educated and more responsible voters who would reliably support the technocratic state.

A century later, elements of this progressive thinking remain critical to Wilsonian governance in the United States and elsewhere, but public support is less readily forthcoming than in the past. The Internet and social media have undermined respect for all forms of expertise. Ordinary citizens today are significantly better educated and feel less need to rely on expert guidance. And events including the U.S. invasion of Iraq in 2003, the 2008 financial crisis, and the inept government responses during the 2020 pandemic have seriously reduced confidence in experts and technocrats, whom many people have come to see as forming a nefarious "deep state."

International institutions face an even greater crisis of confidence. Voters skeptical of the value of technocratic rule by fellow citizens are even more skeptical of foreign technocrats with suspiciously cosmopolitan views. Just as the inhabitants of European colonial territories preferred home rule (even when badly administered) to rule by colonial civil servants (even when competent), many people in the West and in the postcolonial world are likely to reject even the best-intentioned plans of global institutions.

Meanwhile, in developed countries, problems such as the loss of manufacturing jobs, the stagnation or decline of wages, persistent poverty among minority groups, and the opioid epidemic have resisted technocratic solutions. And when it comes to international challenges such as climate change and mass migration, there is little evidence that the cumbersome institutions of global governance and the quarrelsome countries that run them will produce the kind of cheap, elegant solutions that could inspire public trust.

### **what it means for biden**

---

For all these reasons, the movement away from the Wilsonian order is likely to continue, and world politics will increasingly be carried out along non-Wilsonian and in some cases even anti-Wilsonian lines. Institutions such as NATO, the UN, and the World Trade Organization may well survive (bureaucratic tenacity should never be discounted), but they will be less able and perhaps less willing to fulfill even their original purposes, much less take on new challenges. Meanwhile, the international order will increasingly be shaped by states that are on diverging paths. This does not mean an inevitable future of civilizational clashes, but it does mean that global institutions will have to accommodate a much wider range of views and values than they have in the past.

There is hope that many of the gains of the Wilsonian order can be preserved and perhaps in a few areas even extended. But fixating on past glories will not help develop the ideas and policies needed in an increasingly dangerous time. Non-Wilsonian orders have existed both in Europe and in other parts of the world in the past, and the nations of the world will likely need to draw on these examples as they seek to cobble together some kind of framework for stability and, if possible, peace under contemporary conditions.

For U.S. policymakers, the developing crisis of the Wilsonian order worldwide presents vexing problems that are likely to preoccupy presidential administrations for decades to come. One problem is that many career officials and powerful voices in Congress, civil society organizations, and the press deeply believe not only that a Wilsonian foreign policy is a good and useful thing for the United States but also that it is the only path to peace and security and even to the survival of civilization and humanity. They will continue to fight for their cause, conducting trench warfare inside the bureaucracy and employing congressional oversight powers and steady leaks to sympathetic press outlets to keep the flame alive.

Those factions will be hemmed in by the fact that any internationalist coalition in American foreign policy must rely to a significant degree on Wilsonian voters. But a generation of overreach and poor political judgment has significantly reduced the credibility of Wilsonian ideas among the American electorate. Neither President George W. Bush's nation-building disaster in Iraq nor Obama's humanitarian-intervention fiasco in Libya struck most Americans as successful, and there is little public enthusiasm for democracy building abroad.



Antony Blinken, Biden's nominee for secretary of state, in Wilmington, Delaware, November 2020  
Joshua Roberts / Reuters

But American foreign policy is always a coalition affair. As I wrote in my book *Special Providence*, Wilsonians are one of four schools that have contended to shape American foreign policy since the eighteenth century. Hamiltonians want to organize American foreign policy around a powerful national government closely linked to the worlds of finance and international trade. Wilsonians want to build a world order based on democracy, human rights, and the rule of law. Jacksonian populists are suspicious of big business and of Wilsonian crusades but want a strong military and populist economic programs. Jeffersonians want to limit American commitments and engagement overseas. (A fifth school, of which Jefferson Davis, the Confederate president, was a leading proponent, defined the U.S. national interest around the preservation of slavery.) Hamiltonians and Wilsonians largely dominated American foreign-policy making after the Cold War, but Obama began to reintroduce some Jeffersonian ideas about restraint, and after the Libyan misadventure, his preference for that approach clearly strengthened. Trump, who hung a portrait of President Andrew Jackson in the Oval Office, sought to build a nationalist coalition of Jacksonians and Jeffersonians against the globalist coalition of Hamiltonians and Wilsonians that had been ascendant since World War II.

Even as the Biden administration steers American foreign policy away from the nationalism of the Trump period, it will need to re-adjust the balance between the Wilsonian approach and the ideas of the other schools in light of changed political conditions at home and abroad. Similar adjustments have been made in the past. In the first hopeful years of the postwar era, Wilsonians such as Eleanor Roosevelt wanted the Truman administration to make support of the UN its highest priority. Harry Truman and his team soon saw that opposing the Soviet Union was most important and began to lay the foundations for the Cold War and containment. The shift was wrenching, and Truman only just managed to extract a lukewarm endorsement from Roosevelt during the hard-fought 1948 election. But a critical mass of Wilsonian Democrats accepted the logic that defeating Stalinist communism was an end that justified the questionable means that fighting the Cold War would require. Biden can learn from this example. Saving the planet from a climate catastrophe and building a coalition to counter China are causes that many Wilsonians will agree both require and justify a certain lack of scrupulosity when it comes to the choice of both allies and tactics.

The Biden administration can also make use of other techniques that past presidents have used to gain the support of Wilsonians. One is to pressure weak countries well within Washington's sphere of influence to introduce various hot-button reforms. Another is to offer at least the appearance of support for inspiring initiatives that have little prospect of success. As a group, Wilsonians are accustomed to honorable failure and will often support politicians based on their (presumed) noble intentions without demanding too much in the way of success.

There are other, less Machiavellian ways to keep Wilsonians engaged. Even as the ultimate goals of Wilsonian policy become less achievable, there are particular issues on which intelligent and focused American policy can produce results that Wilsonians will like. International cooperation to make money laundering more difficult and to eliminate tax havens is one area where progress is possible. Concern for international public health

will likely stay strong for some years after the COVID-19 pandemic has ended. Promoting education for underserved groups in foreign countries—women, ethnic and religious minorities, the poor—is one of the best ways to build a better world, and many governments that reject the overall Wilsonian ideal can accept outside support for such efforts in their territory as long as these are not linked to an explicit political agenda.

For now, the United States and the world are in something of a Wilsonian recession. But nothing in politics lasts forever, and hope is a hard thing to kill. The Wilsonian vision is too deeply implanted in American political culture, and the values to which it speaks have too much global appeal, to write its obituary just yet.

WALTER RUSSELL MEAD is James Clarke Chace Professor of Foreign Affairs and the Humanities at Bard College, the Global View columnist at *The Wall Street Journal*, and a Distinguished Fellow at the Hudson Institute.