

# Anmeldelser

Nuno P. Monteiro, *Theory of Unipolar Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

Debatten om USA's unikke stormagtsstatus har bølget frem og tilbage gennem femogtyve år. Meningerne delte sig hurtigt efter murens fald i 1989, hvor nogle så en vedvarende international liberal orden anført af USA, mens andre så et forbigående øjeblik af enestående amerikansk magt, som snart skulle afløses af en ny magtbalance. I slutningen af 1990'erne tippede debatten til fordel for de førstnævnte; ikke så længe efter Irak-krigen i 2003 begyndte skepsissen igen at brede sig.

Nuno P. Monteiros (NPM) bog er et markant indlæg i denne debat. I en velargumenteret og veldrejet akademisk analyse fremfører NPM, at USA's unikke – "unipolære" – lederskab så absolut er holdbart. Bogen har ikke samme underliggende optimisme som Fukuyamas *The End of History and the Last Man* fra 1992 – dertil er der løbet for meget vand under den nye verdensordens bro – men er ikke desto mindre et argument for kølig tro på en amerikansk orden.

Der skal nemlig is i maven til at navigere den verden, NPM belyser. Hovedudfordringen er Kina, som uafvendeligt vokser og kunne afstedkomme en global magtbalance og måske en egentlig konflikt med USA. Der er også andre udfordringer i form af mindre aktører, som vil teste USA og engagere det i asymmetriske konflikter. Dette er ikke en optimistisk *end of history*-bog, med andre ord: Temaet er tragedie.

Når den alligevel er optimistisk på vegne af den amerikanske orden, så er det fordi, at det er muligt for USA at strukturere systemet på en sådan måde, at Kina vil blive en status quo-spiller. Sat på spidsen skal USA fastholde sin militære styrke men samtidig åbne for Kinas økonomiske vækst og i øvrigt holde sig ude af Kinas nærområde, sådan at det er mere rationelt for Kinas ledere at udvikle Kina indenfor det amerikansk-ledede internationale system end i opposition til det. Med andre ord, omkostningerne for Kina ved at vælte USA af pinden vil være kolossale, mens gevinsterne ved at vokse indenfor systemet er betragtelige.

Hvis det internationale system således har et status quo-bias, så er spørgsmålet, som NPM behandler udførligt, om beslutningstagerne i USA er kloge nok til at følge rationalet i systemet. Det er muligt, at USA bliver for offensiv og presser Kina til konflikt; det er også muligt, at USA trækker sig hjem til kon-

continentet og de facto inviterer Kina til at oprette en ny orden. USA, siger NPM, skal ramme den gyldne median i form af *defensive accommodation* – militær styrke, politisk tilbageholdenhed og økonomisk åbenhed.

NPM går dermed imod stort set alle eksisterende argumenter (“The views I lay out in this book differ from all existing arguments about what is the optimal U.S. grand strategy”, s. 12). Alle varianter af inddæmning (*containment*) skydes ned med henvisning til, at de uundgåeligt vil underminere USA's relative magt og i øvrigt – for to ud af tre varianter vedkommende – involvere USA i en række krige og konflikter; begge dele fordi USA vil fylde for meget i de lokale nabolag. Tilpasningsstrategi (*accommodation*) er bedre, men her skal USA være opmærksom på et djævelsk valg mellem tilpasning til Kina på den ene side og lokale konflikter på den anden.

USA kan vælge at minimere omkostningerne i den ene retning men vil så få konflikt og omkostninger i den anden. Trækker USA sig tilbage fra verdens brændpunkter for at undgå involvering i lokale konflikter, vil Kina blive fristet til ekspansion, og USA må bære omkostningen ved en strategisk USA-Kina konkurrence. Giver USA til gengæld økonomisk og politisk plads til Kina indenfor en amerikansk orden baseret på amerikansk militær magt, må USA bære omkostningen ved at blive trukket ind i en serie lokale konflikter, fordi landet nu engang er verdens militære leder. Sidstnævnte er langt at foretrække, argumenterer NPM.

Bogen er dermed et opgør med de analytikere, som mener, at USA og Kina er så skarpe konkurrenter, at offensive strategier er det bedste valg. Dette gælder fx NPM's mentor, John J. Mearsheimer. Men opgøret gælder også dem, som taler for tilpasning til Kina – fx Joseph Nye, Stephen Brooks, William Wohlforth og G. John Ikenberry – for de har simpelthen ikke øje for omkostningerne ved strategien, altså de mange lokale konflikter USA vil blive draget ind i. Så længe de naivt forestiller sig, at USA *fredeligt* kan være sherif, så puster de til den ild, som brænder hos dem, som bare gerne vil have USA hjem til kontinentet. Det kunne fx være Barry Posen. Men tager USA hjem, siger MNP, så får verden en kinesisk orden, og så er USA for alvor i problemer. Verden er tragisk, forlyder det, og USA må simpelthen vælge det mindste onde.

Bogen lider noget under at ville to ting på én gang: dels være et videnskabeligt værk, som objektivt beviser det amerikanske lederskabs underliggende rationalitet; dels være et indlæg i den amerikanske idédebat om *grand strategy*. Heri ligger en erkendelse af rationalismens begrænsning, for hvad nu hvis verden og Washington ikke lytter? Neorealister som NPM har altid opereret med en rationel incitamentstruktur, som stater bør følge, men de har også altid kæmpet med at forklare, hvorfor staterne ikke altid gør det. Måske er det fordi,

at udenrigspolitik bygger på den kombination af “fear, honor and interest”, som Thukydide betegnede som kernekræfter i politiske konflikter. Eller som Henry Kissinger fremhæver, at hvor rationalitet er universel i sin karakter, så er politisk mådehold forankret kulturelt og historisk, hvilket naturligvis betyder, at rationaliteten som sådan aldrig kan blive den afgørende politiske drivkraft.

*Theory of Unipolar Politics* er et tankevækkende og spændende bidrag til debatterne om USA's globale lederskab og realismens politiske anvendelighed. Bogen kan irritere ved først at ville for meget og dernæst bevise det hele, men det er en irritation, som konstruktivt ansporer til eftertanke.

Sten Rynning  
Center for War Studies  
Syddansk Universitet

Mads Boss, Caroline Howard Grøn, Simon Toft Kristjansen og Sofie Rømer (red.), *Den offentlige sektor. Cases fra maskinrummet*, København: Hans Reitzels Forlag, 2014.

Denne antologi præsenterer 11 cases, som har til hensigt at berige læseren med indsigt i offentlig forvaltning og give anledning til refleksion i undervisning ved at beskrive konkrete eksempler på udfordringer i forskellige dele af den offentlige sektor. Det er Havard Business case metoden, der er forbilledet, men hensigten er ikke ”blot” at finde løsninger på problemer, det drejer sig lige så meget om at forstå dem; men nu findes der jo, som bekendt, heller ingen enkle løsninger på komplekse, ondsindede problemer (*wicked problems*).

Bidragyderne er i hovedsagen fra statskundskabsmiljøerne i Aarhus og København, men der er også et par bidrag af forskere fra universiteterne i Roskilde og Aalborg samt fra KORA. Denne sammensætning af bidragydere betinger, at der i al væsentlighed er tale om politologiske problemstillinger – jeg savner med andre ord lidt mere jordnær og kritisk indblik i, hvordan arbejdsprocesser og ledelsesmæssige beslutninger bliver til.

Der er en lang tradition i Danmark for at udvikle og benytte cases til undervisning. Det er en gammel tradition i historiefaget både på universitetet og i undervisning på andre niveauer såsom i gymnasieskolen. Men hidtil har det i hovedsagen været i regi af handelshøjskolerne, vore dages business schools, at der er udviklet casesamlinger, som typisk går ind i organisatoriske og ledelsesmæssige problemstillinger (Sinding og Bøllingtoft, 2012). Således er bogen *Cases til organisationsteori* udgivet og revideret siden 1984 (Pedersen, 1996),

og interessen for at benytte cases som studie- og forskningsobjekt har primært taget udgangspunkt i private virksomheder (Maaløe, 1996). Det er derfor kærkomment, at der nu foreligger en antologi med cases, der er udviklet på baggrund af studier i offentlig forvaltning.

Bogen er generelt velskrevet og letlæst. I hver case oprulles rammer og omstændigheder, ligesom centrale aktører kommer til orde gennem velvalgte citater, så man danner sig et billede af positioner og interesser. Man skal holde tungen lige i munden, når man beskriver, og når man bedømmer ømtålelige problemstillinger såsom historien om konflikten om lærernes arbejdstid i foråret 2013, hvor meget forskelligartede fortolkninger og mange følelser var i spil (kapitel 9). Det er derfor også spændende læsning. Det skal herunder fremhæves, at redaktørerne med nøgleord har søgt at hjælpe læseren (og underviseren) ved at angive oplagte temaer og teoretiske indfaldsvinkler til hver case. På tilsvarende vis er der efter hver case angivet forslag til videre læsning.

De fleste cases er rigtige cases forstået på den måde, at der er en konkret sag og nogle konkrete aktører, og det er nok dem, der umiddelbart er mest spændende læsning (lidt ligesom en kriminalroman – se fx kapitel 2 om forsvarers organisering, kapitel 3 om GGGI-sagen eller kapitel 7 om betalingsringen), men der er også cases (såsom kapitel 6 om kommunal forvaltning), som er mere konstruerede med henblik på teoretiske diskussioner. Førstnævnte fungerer bedst i forhold til at stille sig selv ”hvad nu hvis”-spørgsmål, så casen kan få sit eget liv. Men der er nu ikke så meget Harvard case over denne samling af eksempler.

Det afgørende for, om en case er velegnet til at benytte i undervisningen, er, at den er afbalanceret i sin redegørelse, så læseren har mulighed for selv at danne sig et overblik, samt at den muliggør, at man kan diskutere og reflektere over den ved at skifte perspektiv såvel teoretisk som aktørmæssigt. Når det drejer sig om ”virkelige” cases, herunder nutidige og meget aktuelle cases, som dem der er valgt her, er det endvidere vigtigt, at den historiske rekonstruktion er værdineutral, præcis, nuanceret og kritisk. Dette lever casene op til.

Bogen kommer godt omkring offentlig forvaltning med eksempler fra regeringen og statsadministrationen til de yderste kommunale institutioner. Vi får herunder mulighed for at tematisere relationer mellem forskellige lag i offentlig forvaltning, mellem politik og forvaltning, politikere og embedsmænd.

Jeg vil ikke gå så langt som til at sige, bogen bør være pligtlæsning for fremtidige forvaltere, men den vil utvivlsomt bidrage til, at mange unge og håbefulde studerende får et mere realistisk indblik i de rammer, indenfor hvilke offentlig forvaltning faktisk fungerer. Det er i passager med denne bog lidt ligesom med den gruppe, der kaldte sig for Konceptionisterne, og som udgav

og udstillede Dansk Forvaltningskunst (Valeur, Schjødt og Gaarmand, 2002), at beretningerne ikke blot er interessante, morsomme og tragiske, men generelt maner til eftertanke.

## Litteratur

- Maaløe, Erik (1996). *Case-studier. AF og om mennesker i organisationer*. København: Akademisk Forlag.
- Pedersen, Jesper Strandgaard (1996). *Cases til organisationsteori*. København: Samfundslitteratur.
- Sinding, Knud og Anne Bøllingtoft (2012). *Cases om organisation og ledelse*. København Samfundslitteratur.
- Valeur, Erik, Peter Johannes Schjødt, Ulrik Dahlin og Arne Gaardmand (red.) (2002). *Magtens Bog*. København: Aschehough.

Kurt Klaudi Klausen  
Institut for Statskundskab  
Syddansk Universitet