

# Et diplomatisk puslespil – lukningen af den danske ambassade i Argentina

Temanummer: Når viden skaber forandring

*Udmeldingen i 2021 om, at Danmark ville lukke ambassaden i Argentina den 31. juli 2022, medførte undren både herhjemme og i værtslandet, særligt efter som Dronningen og Kronprinsen så sent som i 2019 havde været på statsbesøg i selskab med mange af Danmarks største virksomheder. På baggrund af 30 interviews og en dokumentanalyse fandt vi, at beslutningen var resultatet af dels en udhuling af Udenrigsministeriets budget, dels en politisk og bureaukratisk nedprioritering af hele Sydamerika som region. I regionen var Argentina særlig sårbar, grun-*

*det landets økonomiske situation. COVID-19-pandemien havde forværret Argentinas økonomi og bidrog i øvrigt til, at de økonomiske data, som beslutningen om ambassadelukningen blev truffet ud fra, var behæftet med betydelig usikkerhed. Tilsammen skabte disse faktorer den perfekte storm af betingelser, der ledte til beslutningen om, at lukke repræsentationen i et land, hvor der ved første øjekast synes at være tilstrækkelige interesser til at opretholde en ambassade.*

I 2019 så Danmark et stort potentiale i Argentina og valgte at planlægge og udføre et statsbesøg til landet. I 2020 planlagde Danmarks ambassade i Buenos Aires og Dansk Industri endnu et besøg for at styrke samarbejdet med de danske virksomheder indenfor vandsektoren, men det forhindredes af Covid-19-pandemien, og i 2021 udmeldte den danske regering, at man nu ville lukke ambassaden. Denne udenrigspolitiske U-vending har skabt undren i begge lande, og vi har derfor valgt at undersøge beslutningsprocessen og finde den bagvedliggende årsag. Vores bidrag til forskningen er det særlige ambassadelukningsfokus, et underbelyst emne både teoretisk og empirisk.

I denne artikel spørger vi, hvorfor den danske regering i 2021 besluttede at lukke ambassaden i Argentina blot to år efter et royalt statsbesøg. På baggrund af 30 interviews med berørte og involverede parter og en dokumentanalyse konkluderer vi, at ambassaden blev lukket trods tilstedeværelse af danske økonomiske og politiske interesser. De medvirkende årsager til lukningen har været: 1) En langvarig »budgetary famine« i Udenrigsministeriet, som har medført et behov for at lukke repræsentationer for at finde de nødvendige ressourcer til at imødekomme regeringens nye prioriteter; 2) Sydamerika har længe været et underprioriteret kontinent i Udenrigsministeriet, hvorfor ambassaderne i regionen anses som mindre betydningsfulde sammenlignet med andre regioner; og 3) beslutningen blev truffet under COVID-19-pandemien, hvor Argentina havde en lang nedlukning. Pandemien var med til at forværre Argentinas økonomi, som i forvejen var i vanskeligheder, og sundhedskrisen behæftede de økonomiske data, som lå til grundlag for beslutningen, med usikkerhed.

## **LINNEA KRISTINE KANSAGER**

Stud.scient.pol.,  
Institut for Statskundskab,  
Københavns Universitet,  
linnea-ka@hotmail.com

## **ANNE SIMONE DIDRIKSEN HOLCK**

Stud.scient.pol.,  
Institut for Statskundskab,  
Københavns Universitet,  
simoneholck@gmail.com

## **KATE WU DROST**

Stud.scient.pol.,  
Institut for Statskundskab,  
Københavns Universitet,  
kexindk@gmail.com

## Ambassadelukninger – et overset område i forskningen

Spørgsmålet om at lukke ambassaden i Argentina er både en udenrigspolitisk beslutning, samt et spørgsmål om forvaltningen af den danske udetjeneste. Dette placerer artiklen i et krydsfelt mellem udenrigspolitisk beslutningstagning- og forvaltnings-litteraturen. Ifølge Marcussen (2017: 103) findes der ikke litteratur, der specifikt forsøger at teoretisere den del af den offentlige forvaltning, der har med udetjenesten at gøre. I stedet trækker Marcussen på indsigter fra organisations- og ledelselitteraturen, der har beskæftiget sig med transnationale selskaber, i en analyse af reformen af den danske udetjeneste fra 2014. Transaktionsomkostnings-tilgangen (TCE) blev i denne sammenhæng brugt til at forklare, hvorfor det kan give mening at etablere en ambassade. Denne artikel har ladet sig inspirere af tilgangen og benytter samme vurderingskriterier mhp. at undersøge ambassadelukningen i Argentina.

Formålet med TCE-tilgangen er at undersøge, hvornår det er fordelagtigt at internalisere omkostninger i en organisation ved at oprette hierarkier (ambassader), og hvornår det bedst kan betale sig at operere på markedsvilkår (Marcussen, 2017: 108). Vi anlægger TCE-tilgangen på organisationsniveau, hvor målet er at undersøge, hvilke aktiviteter der skal udføres i organisationen (den danske stat), hvilke udenfor den og hvorfor (Williamson, 1981: 549). Dette betyder, at vi har undersøgt, hvorvidt Danmarks aktiviteter i Argentina bedst understøttes af en ambassade. Analyseenheden er transaktioner (Williamson, 1981: 548), hvor hyppigheden og usikkerheden forbundet med dem er relevante for en udenrigspolitisk analyse. Usikkerheden øges ved geografiske, kulturelle, politiske og økonomiske afstande, som dermed øger de transaktionsomkostninger, der er forbundet med at være tilstede i landet (Marcussen, 2017: 122). Transaktions-hyppigheden øges som følge af økonomiske, politiske samt sikkerhedsinteresser, store udviklingspolitiske engagementer og borgerservice behov, der skaber grundlag for et diplomatisk marked i landet. Derudover undersøgte vi, hvorvidt der var alternativer til ambassaden, samt hvorvidt de økonomiske rammer holdte.

Ambassadens primære funktion har været handelsfremme, hvorfor det er relevant at inddrage begreber inden for økonomisk diplomati, som uddyber TCE-analysen. I en metaanalyse af økonomisk diplomatisk påvirkning på handel og investeringer viser Moons og Bergeijk (2017), at der er en signifikant positiv sammenhæng mellem tilstedeværelsen af ambassader og graden af samhandel mellem to lande. De begrundes, hvorfor man fører økonomisk diplomati med, at der eksisterer asymmetrisk information for virksomheder der opererer internationalt, og at der er omkostninger forbundet med at indsamle og dele informationer om markedsforhold og muligheder (Moons og Bergeijk, 2017: 2). Ambassader kan give virksomheder adgang til pålidelige og upartiske informationer, som de via en langsigtet, ikke-kommerciel, tilknytning til markedet har adgang til (ibid.).

En analyse, der udelukkende baserer sig på TCE-tilgangen, vil dog være for simpel, da ambassadeåbninger og -lukninger ikke er rene teknokratiske processer, der indebærer en beregning af omkostninger og fordele, som leder til en aktiv beslutning om at åbne eller lukke (Marcussen, 2017: 129). I praksis kan en række andre faktorer også spille ind i beslutningsprocessen, såsom Udenrigsministeriets interne organisatoriske dynamikker. For at tage højde for, hvordan faktorer internt i bureaukratiet kan påvirke regeringsbeslutningen, suppleres analyserammen med elementer fra Graham Allison's organisatoriske tilgang til den udenrigspolitiske analyse.

Den organisatoriske tilgang kommer fra litteraturen om udenrigspolitisk beslutningstagning og bygger på indsigter fra bl.a. organisationsteoretikerne H. Simon og J. March (Allison, 1969: 699). Både analyseniveauet og antagelserne om individers begrænsede rationalitet hænger sammen med TCE-tilgangen. TCE antager, at selvom individer er begrænset rationelle, eksisterer der rationalitet på organisationsniveau (Zey, 2015: 894). Allison's tilgang tager begrænset rationalitet skridtet videre og argumenterer, at der selv på organisationsniveau eksisterer begrænset rationalitet, særligt fordi beslutningstagere i organisationer ikke er fuldt informerede og som oftest blot søger en tilfredsstillende løsning, frem for at undersøge alle alternativer mhp. at finde den optimale løsning (Vanhoonacker og Wangen, 2015). Beslutninger i organisationer stammer derfor ikke udelukkende fra rationelle overvejelser, men er derimod output af organisatoriske processer.

Udvidelsen med Allison's perspektiv betyder, at staten ikke anses som en enhedsaktør, men ses bestående af en række organisationer med regeringsledere, der koordinerer aktiviteterne (Allison og Zelikow, 1999: 143). Statens handlinger er dermed en sum af organisationernes behandling af informationsinput og forfølgelse af egne mål samt valg truffet af lederne inden for de organisatoriske rammer. Teorien er rig på variable, men dem, som har vist sig relevante for analysen, er følgende: 1) eksisterende organiserede kapaciteter, 2) organisationskultur, 3) tidligere etablerede rutiner og problemorienteret søgning samt 4) organisatorisk forandring.

Den eklektiske analysestrategi vi anlægger, hvor TCE-tilgangen og den organisatoriske tilgang sammen bruges til at forklare beslutningen om at lukke ambassaden, øger den teoretiske rammes forklaringskraft. TCE-tilgangen kan tilbyde en forståelse for de konkrete, substantielle faktorer, der spiller ind i overvejelsen om at lukke en ambassade, mens den organisatoriske tilgang giver indsigt i, hvordan procedurer og interne mekanismer i en organisation kan påvirke beslutningen – dvs. de processuelle faktorer.

## Ambassaden som instrument til at nedbringe transaktionsomkostninger

Datagrundlaget for vores analyse er primært 20 interviews med berørte og involverede eksperter, erhvervsaktører og politikere, samt 10 interviews med danske efterkommere i Argentina (tabel 1). Hertil kommer en analyse af danske og argentinske mediers dækning af ambassadelukningen i perioden januar 2018-maj 2022, samt redegørelser fra de to landes offentlige myndigheder.

Vores analyse finder, at Argentina er et komplekst marked med relativt store transaktionsomkostninger, hvilket opfylder TCE teoriens præmis om, at der er behov for en diplomatisk tilstedeværelse til at nedbringe disse. Dette skyldes den store geografiske afstand mellem Danmark og Argentina, de kulturelle forskelle, samt tilstedeværelse af omfattende import- og eksportrestriktioner, som gør det svært for danske virksomheder at navigere i landet uden hjælp. I de kommende afsnit analyseres derfor, hvorvidt lukningen af ambassaden skyldes, at der ikke er tilstrækkelige interesser i landet.

### ***På flere områder synes der ikke at være væsentlige danske interesser på spil i Argentina***

Rent *udviklingspolitisk* er Argentina ikke et af de 12 prioritetslande inden for Danida-regi, og der eksisterer ikke et udviklings samarbejde med Argentina i klassisk forstand (Udenrigsministeriet, 2022c). Dog eksisterer der et sektorsamarbejde mellem Københavns Kommune og Buenos Aires, hvis formål er at sikre grøn og bæredygtig byudvikling (Københavns Kommune, 2022).

Tabel 1: Oversigt over interview

<b>Virksomhedsledere</b>	Country Manager Argentina Chr. Hansen Vice President Latin America Coloplast Market Access & PA Director Novo Nordisk Argentina Managing Director South America Arla Foods Ingredients President Latin America i stor koncern for teknologiske løsninger General Manager Argentina, Brasil, Paraguay & Uruguay Essentia Protein Solutions Chairman Combigas
<b>Erhvervsorganisationer</b>	Head of Department for Trade & Market Relations, Landbrug & Fødevarer (L&F) Markedsrådgiver, Dansk Industri (DI)
<b>Journalist</b>	Freelancer med særligt fokus på Sydamerika
<b>Argentinsk bureaukrati</b>	To embedsmænd fra Dirección de Europa Argentinas ambassadør i Danmark
<b>Dansk politik og bureaukrati</b>	En ansat i Policy Planning enheden i Udenrigsministeriet Danmarks ambassadør i Argentina Tidligere Deputy head of Mission på den danske ambassade i Argentina Studentermehjælper i Udenrigsministeriet Tidligere praktikant på ambassaden i Argentina Medlem af Udviklingspolitisk Råd og tidligere medarbejder i Udenrigsministeriet Medarbejder i sektorsamarbejde i Københavns Kommune Folketingsmedlem
<b>Diaspora</b>	10 danske 2. og 3. generations-indvandrere, bosat i forskellige provinser i Argentina

Dette samarbejde er finansieret af udviklingsbistanden og gjorde brug af ambassadens støtte, hvor der var ansat en dedikeret medarbejder til at understøtte projektet. Sektorsamarbejdet har dermed øget behovet for ambassaden, men vi vurderer, at projektet ikke alene kan retfærdiggøre opretholdelsen af ambassaden, grundet samarbejdets begrænsede varighed på tre år, hvis det ikke forlænges (Udenrigsministeriet, 2022a) samt dets begrænsede omfang sammenlignet med klassiske udviklingspolitiske projekter.

Vi finder heller ikke, at der er tilstrækkelige *borgerservice behov* til at opretholde ambassaden. Dette skyldes, at Argentina ikke er en traditionel dansk feriedestination, samt at de behov, der måtte være, kan varetages af et konsulat. Derudover, selvom Argentina har en relativt stor dansk diaspora, fandt vi ikke, at de udtrykte en særlig tilknytning til eller behov for ambassaden, som de havde haft ingen eller meget begrænset kontakt til.

### ***Der synes dog at være politiske og ikke mindst økonomiske interesser på spil***

På tidspunktet for beslutningstagningen var der ikke traditionelle *sikkerhedspolitiske* interesser for Danmark i Argentina, og landet er ikke en del af Danmarks klassiske samarbejdspartnere. Dog har Argentina, ifølge Udenrigsministeriets invitation til Statsbesøget i 2019, været »en vigtig global og regional spiller« grundet dets status som G20 land (Udenrigsministeriet o.a., 2018). Dertil har journalist Ebbe Fischer udtrykt, at »de fleste er enige om, at dansk diplomati som minimum bør være i G20-landene«. Ydermere er Argentina stiftende medlem af handelsblokken MERCOSUR (MERCOSUR, 2021), og i samarbejde med Brasilien har landet status som regional stormagt i Sydamerika. Endeligt, grundet landets store mængder naturressourcer, herunder litium, er Argentina særlig interessant for Danmark i forbindelse med den grønne omstilling og teknologiske udvikling.

For at undersøge, om der var tilstrækkelige økonomiske interesser i Argentina til at opretholde ambassaden, identificerede vi en række økonomiske muligheder, udfordringer og behov fra danske virksomheder. Vi fandt, at der var og er et marked for danske virksomheder i Argentina, særligt inden for landbrugs-, vand- og energisektoren. Dette skyldes, at der er en efterspørgsel på teknologisk viden og knowhow på disse områder, som stiger i takt med et øget behov for mere klimavenlige løsninger. Det største marked for danske produkter i Argentina er dog inden for medicinalindustrien (OEC, 2019), hvor særligt store danske virksomheder som Novo Nordisk, Coloplast og Lundbeck opererer i landet. Grundet en stor og aldrende befolkning i Argentina (World Population Review, 2022), kan man forvente, at patientgrupper, der efterspørger denne type af produkter, kommer til at stige i fremtiden. Dette understøttes af, at både markedet inden for stomi (Coloplast) og insulin (Novo Nordisk) er i vækst i Argentina (Market Data Forecast, 2022).

Der er dog også en del udfordringer i den argentinske økonomi. Det argentinske marked er præget af en høj grad af ustabilitet og økonomisk usikkerhed, hvorfor Argentina er blevet vurderet som et højrisiko land (Dansk Erhverv, 2021). Dette skyldes bl.a., at Argentina har stor statsgæld samt stramme valutarestriktioner, der gør det svært at få penge ind og ud af landet (ibid.). En forværende omstændighed er, at Argentina samtidigt har meget høje niveauer af inflation (36-54 pct. om året). I praksis betyder kombinationen af valuta-restriktioner og inflation, at reallønnen i landet falder, og at virksomhedernes omsætning mister stor værdi. Begge dele øger transaktionsomkostningerne for etablerede danske virksomheder samt gør det mindre attraktivt for nye virksomheder at tilgå markedet. Eksempelvis fremgik det i vores interview med Combigas, at på trods af en stor interesse for virksomhedens produkter i Argentina, måtte de opgive at komme ind på markedet. En faktor, som har været med til at forværre den økonomiske situation, er Covid-19. Krisen medførte et fald på 9,9 pct. i BNP i 2020 (The World Bank, 2022). Argentina har dog siden overrasket positivt med en vækst på 10,3 pct. i 2021 (ibid.). Krisen var ej heller entydigt dårlig for de danske virksomheder i landet. Virksomhedsledere fra Chr. Hansen og Essentia noterede hertil, at de havde oplevet vækst i perioden, eftersom krisen gav muligheder for at øge deres markedsandel.

At der eksisterer et økonomisk potentiale på det argentinske marked, samtidig med at der er en række udfordringer for virksomhederne bør fra et virksomhedsperspektiv betyde, at der er et behov for ambassaden. Vi undersøgte derfor, hvorvidt ambassaden har formået at hjælpe virksomhederne og identificerede tre områder, hvor virksomhederne udtrykte et behov for ambassaden. For det første faciliterede ambassaden kontakt og adgang til relevante myndigheder, både ministerier, men også lokale myndigheder. Dette gjaldt særligt for virksomheder, hvor der var en høj grad af regulering på markedet, eks. inden for medicinalindustrien. Hertil sagde Coloplasts vicepræsident for Latinamerika: *»You have a rule that if the embassy requires a meeting, it is not denied«*. For det andet var ambassaden med til at promovere Danmarks omdømme, eksempelvis gennem statsbesøget i 2019. Det generelt gode danske omdømme gør, at danske produkter forbindes med høj kvalitet. For det tredje afholdte ambassaden »business club«-møder fire gange om året, hvor danske virksomheder kunne netværke og dele viden og erfaringer med hinanden, hvilket har været med til at mindske informationsasymmetrien for virksomhederne.



Selvom der på kort sigt kan være begrænsede økonomiske interesser, bl.a. som følge af Covid-19-krisen og stramme reguleringer, vurderer vi, at der særligt på langt sigt er tilstrækkelige økonomiske interesser, samt behov fra danske virksomheder til at retfærdiggøre en ambassade

Samlet set, er der både store muligheder og udfordringer på det argentinske marked. Selvom der på kort sigt kan være begrænsede økonomiske interesser, bl.a. som følge af Covid-19-krisen og stramme reguleringer, vurderer vi, at der særligt på langt sigt er tilstrækkelige økonomiske interesser, samt behov fra danske virksomheder til at retfærdiggøre en ambassade, der kan reducere transaktionsomkostningerne.

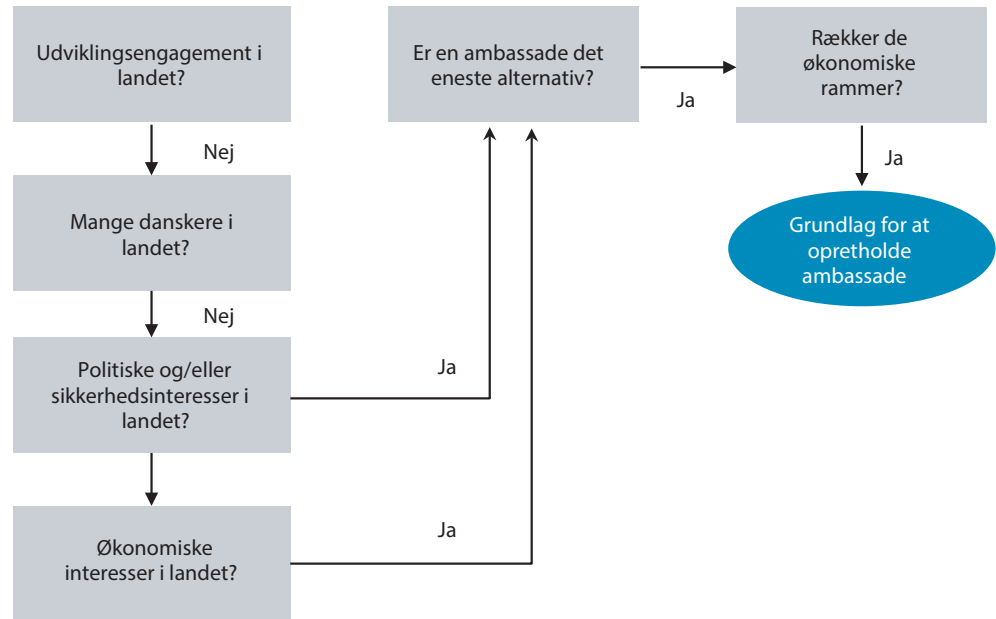
### **Alternativer til ambassaden**

Som udgangspunkt er det ikke optimalt at varetage Danmarks interesser i Argentina fra et kontor på Asiatisk Plads. Det skyldes de høje transaktionsomkostninger i landet. Fra vores interviews fremgik yderligere fire alternativer til ambassaden: 1) et honorært konsulat i Buenos Aires, 2) en fælles nordisk ambassade, 3) sideakkreditering til ambassaden i Chile eller Brasilien, og 4) interessevaretagelse gennem EU. Et honorært konsulat vil dog ikke tilstrækkeligt kunne varetage de økonomiske og politiske interesser, men udelukkende borgerservice. En fælles nordisk ambassade ville være administrativt svær at etablere, og det fremstår ej heller som en mulighed, man har overvejet i Udenrigsministeriet. Sideakkreditering til Chile er problematisk grundet deres historisk vanskelige forhold til Argentina, hvor der bl.a. har været en del konflikter angående grænsedragningen (Oelsner, 2005). Ambassaden i Brasilien skal i forvejen varetage et stort og vigtigt land i Sydamerika og afstanden til Argentina er stor, hvilket var noget, flere virksomhedsledere udtrykte som problematisk. En repræsentant fra Udenrigsministeriet udtrykte, at det er gennem EU, at Danmark skal varetage sine sikkerheds- og politiske interesser i Argentina samt gennem det internationale samarbejde med MERCOSUR. Men selvom EU-sporet kan varetage samhandel på et mere overordnet plan, vil det ikke kunne hjælpe med de konkrete udfordringer, danske virksomheder står med. Vi finder dermed, at ingen af de ovenstående alternativer tilstrækkeligt kan varetage Danmarks økonomiske og politiske interesser i Argentina.

### **De økonomiske rammer**

Nettoudgifterne til ambassaden har de seneste år svinget fra 6,9 mio. kr. til 8,1 mio. kr. (Udenrigsministeriet, 2018, 2020, 2021). Udenrigsministeriets budget lå i 2018-20 på omtrent 1.800-2.000 mio. kr. årligt (Udenrigsministeriet, 2022b). Ifølge Marcussen er prisen for at opretholde ambassaden ikke alverden i det store regnskab (Hegnet, 2022). Derudover var der ikke nogen nedskæringer i Udenrigsministeriet i 2021, hvor beslutningen blev taget. Den økonomiske ramme var dermed som udgangspunkt den samme som i 2018-19, hvor man valgte at planlægge og udføre statsbesøget til Argentina, hvilket burde være tilstrækkeligt til at opretholde ambassaden.

Figur 1: Transaktionsomkostningsanalyse af ambassadelukningen i Argentina



Figur 3 viser, at man med TCE-tilgangen ikke kan forklare, hvorfor man valgte at lukke ambassaden i Argentina. Den indsamlede empiri peger hen imod, at lukningen blev besluttet som følge af, at Udenrigsministeriet skulle omprioritere sine ressourcer. Dette skift i prioriteringer er ikke noget, som TCE-tilgangen kan forklare, hvorfor vi inddrager den organisatoriske tilgang mhp. at forstå de interne processer i Udenrigsministeriet, der har ledt til beslutningen.

## Ambassadelukningen som produkt af organisatoriske processer i Udenrigsministeriet

### **Eksisterende organisatoriske kapaciteter**

To ministerier har været involveret i udarbejdelsen af en såkaldt politisk budgetanalyse, der ligger til grund for ambassadelukningen: Udenrigsministeriet og Finansministeriet. Der var nedsat en arbejdsgruppe, som bestod af Udenrigsministeriets Policy Planning-enhed og økonomikontor samt Finansministeriets kontor, der er ansvarlig for udenrigsområdet, og Økonomistyrelsen. Trade Council var i Udenrigsministerielt regi også med til at foretage analyser over landenes økonomiske vækst, eksportpotentiale og handelspolitik. Udenrigsministeriet har specialiseret viden og erfaring indenfor udenrigsområdet og har derfor specifikke kompetencer til at lave disse udenrigspolitiske policy-analyser. Finansministeriet er specialiseret i at arbejde med budgetstyring og økonomiske analyser. Grundet organisationernes specialiserede kapaciteter har forslagene til repræsentationsændringerne via den politiske budgetanalyse påvirket regeringens endelige beslutning om ambassadelukningen.



Selvom regeringen træffer den endelige beslutning, lader det til, at tiltagene i den politiske budgetanalyse også er dem regeringen har valgt at implementere, hvilket baseres på et uddrag af pixi-udgaven af den politiske budgetanalyse. Derudover udtrykte Finansministeriet, at »nedlukningen af ambassaden vedrører Udenrigsministeriets ressort«, efter at vi kontaktede ministeriet mhp. at få en udtalelse. Dette indikerer, at processerne internt i Udenrigsministeriet er dem der er relevante at undersøge, da det er dette ministeriums organisatoriske output, der lader til at have været determinerende for den endelige beslutning.

### **Organisationskultur**

Udover Udenrigsministeriets kapacitet har kulturen i ministeriet også påvirket regeringens beslutningstagning. Kulturen er bl.a. markeret af de professionelle normer for rekruttering og ansættelsesforhold i organisationen samt uddeling af belønninger af organisationen. Et medlem af Udviklingspolitisk Råd udtalte, at man som medarbejder i Udenrigsministeriet har en klar interesse i at sikre så mange ambassader rundt om i verden som muligt, fordi der så vil være flere muligheder for at blive udnævnt til ambassadør. Dette skaber en træghed mod at lukke ambassader, og er således ikke noget Udenrigsministeriet som udgangspunkt vil foreslå af eget initiativ. Der er derimod tale om en beslutning truffet pba. politiske overvejelser.

Udvælgelsen af ambassaden i Argentina er dog blevet påvirket af organisationens interne opfattelse af Sydamerika som en region, der i mange år er blevet prioriteret mindre højt udenrigspolitisk. Dette afspejler sig i, at der kun er ansat halvanden sagsbehandler i hele ministeriet til at dække regionen, sammenlignet med for eksempel MENA-regionen (Mellemøsten og Nordafrika), der har et helt kontor. I tillæg har kommercielt diplomati over de sidste 15 år fået forrang over det klassiske og offentlighedsdiplomati i Udenrigsministeriet (Hegnet, 2022). Denne gradvise forandring afspejler sig eksempelvis ved, at et af kriterierne, der vægtlægges i den politiske budgetanalyse, er efterspørgsel efter de services, Trade Council udbyder. Denne blev af Udenrigsministeriet vurderet til at være lav i Argentina, hvilket kan skyldes de førnævnte økonomiske udfordringer i landet og har dermed gjort Argentina mere sårbar over for en ambassadelukning.

### **Tidligere etablerede rutiner og problemorienteret søgning**

Analysen, der førte til beslutningen om ambassadelukningen, blev udført under to ekstraordinære omstændigheder, som har præget beslutningsprocessen. For det første var regeringens beslutning om at gennemføre en ny udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi ikke en standardsituation, da disse kun er blevet gennemført to gange før (Larsen, 2020). For det andet blev analysen udført under Covid-19-pandemien, som var en meget ekstraordinær verdenssituation at skulle tage højde for. Under normale omstændigheder benytter organisationer standardprocedurer til at etablere den optimale koordinering af outputs blandt mange medarbejdere. I en ekstraordinær situation som denne

foretager organisationer som oftest problemorienteret søgning, dvs. søgning efter alternative handlemuligheder, der kan nedbringe usikkerheden forbundet med situationen. Vores interview med repræsentanten fra Udenrigsministeriet indikerede, at dette var tilfældet, hvilket nu uddybes.

For at sikre overensstemmelse mellem Udenrigsministeriets ressourceanvendelse og regeringens nye udenrigs- og udviklingspolitiske prioriteter i den udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi udarbejdede Udenrigsministeriet den politiske budgetanalyse. Det nye ifm. udførelsen af politiske budgetanalyse var Udenrigsministeriets samarbejde med Finansministeriet. Sammenkoblingen af de to organisationers tidligere etablerede rutiner: budgetanalyse og politisk analyse er en nytænkning. Det betyder, at de parametre, man har inddraget til at træffe beslutningen om at lukke ambassaden, og deres vægtning har været meget influeret af de politiske prioriteringer. Eksempelvis fokuserer den seneste udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi på forpligtende fællesskaber og forebyggelse af ustabilitet og konflikt. Argentina er i denne sammenhæng ikke et konfliktområde og ligger dermed længere væk fra regeringens prioriteter.



**Grundet den lange nedlukningsperiode var de økonomiske fremskrivninger, som Udenrigsministeriet baserede deres analyse på, mere usikre, hvilket har kunnet medføre en uhensigtsmæssig beslutning**

Ift. Covid-19-pandemiens indflydelse på beslutningen har Udenrigsministeriet prøvet at tage højde for, hvordan pandemien kunne påvirke forskellige økonomiske parametre, men den overordnede ramme hertil har været en klassisk budgetanalyse. Herunder har man, ifølge repræsentanten fra Udenrigsministeriet, fokuseret på makroindikatorer inden for økonomisk vækst, eksport og handelspolitik p.t. og i nogle år fremad. Problemet ved at basere analysen på data fra perioden med Covid-19 er, at tallene vil være hæftet med stor usikkerhed. Eksempelvis led Argentina, som tidligere nævnt, et tab på 9,9 pct. i 2020 bl.a. som følge af en lang nedlukning, som de efterfølgende indhentede. Grundet den lange nedlukningsperiode var de økonomiske fremskrivninger, som Udenrigsministeriet baserede deres analyse på, mere usikre, hvilket har kunnet medføre en uhensigtsmæssig beslutning. Udenrigsministeriet tilkendegav hertil, at »Corona var den faktor, som var svært at fakturere ind i analysen. Fordi man troede, at pandemien og restriktionerne var overstået, men så ramte en ny bølge – og den ramte mange forskellige steder. Og på det tidspunkt, for et år siden, vidste vi ikke, hvordan det ville udvikle sig«.

### **Langvarig »budgetary famine«**

Problemorienteret søgning kan dog ikke alene forklare, at der er opstået en så markant organisationsforandring som en ambassadelukning i virkeligheden er. Vi fandt, at det også var en afgørende faktor bag beslutningen, at Uden-

rigsministeriet har været udsat for en langvarig »budgetary famine«, som indebærer, at organisationen er blevet udsat for nedskæringer i budgettet i årtier. I interviewet med repræsentanten fra Udenrigsministeriet blev det beskrevet således: »Udenrigsministeriet har i rigtig mange år været igennem en del nedskæringsrunder. Vi har afskediget rigtig, rigtig mange«. Ustabilitet og usikkerhed omkring driftbudgettet kan netop være med til at danne grobund for organisatorisk forandringer, herunder ambassadelukninger. Det skyldes, at organisationer er usikkerhedsundvigende og vil forsøge at imødekomme udfordringer og minimere usikkerheden ved løbende at tilpasse sig kravet om nedskæringer. Hertil indikerede vores interview, at Udenrigsministeriet har søgt at tilnærme sig de politiske prioriteter under et internt ønske om at sikre stabilitet i budgettet. De mange års nedskæringer har efterladt Udenrigsministeriet et mindre økonomisk råderum til at imødekomme de nye politiske prioriteter, hvorfor en ændring i repræsentationsstrukturen blev opfattet som et nødvendigt tiltag.



**»Udenrigsministeriet har i rigtig mange år været igennem en del nedskæringsrunder. Vi har afskediget rigtig, rigtig mange«. Ustabilitet og usikkerhed omkring driftbudgettet kan netop være med til at danne grobund for organisatorisk forandringer, herunder ambassadelukninger**

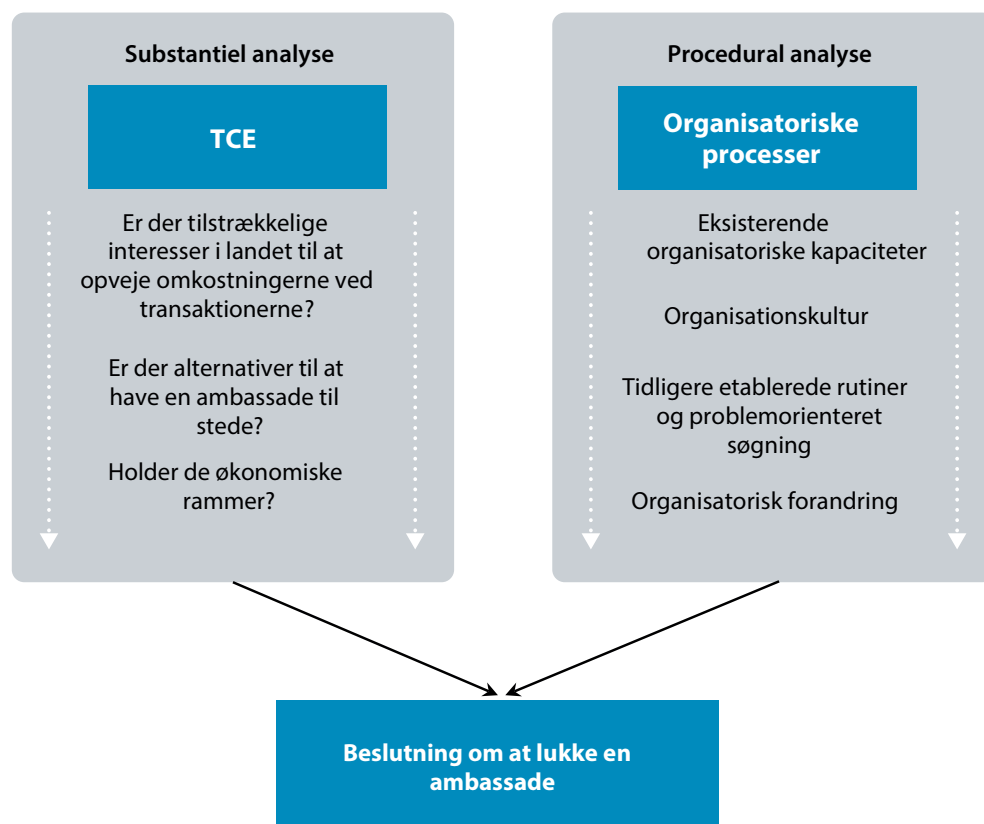
### **Substans og proces**

I analysen af beslutningen om at lukke den danske ambassade i Argentina fandt vi samlet set, at Udenrigsministeriet var blevet mødt af nye prioriteringer fra regeringen. For at indfri prioriteterne foretog Udenrigsministeriet i samarbejde med Finansministeriet en politisk budgetanalyse, der blandt andet fandt det nødvendigt at omstrukturere repræsentationsstrukturen. Dermed, på trods af at den overordnede økonomiske ramme har været stabil i Udenrigsministeriet siden statsbesøget, har man været nødsaget til at omallokere ressourcer internt i organisationen. Pga. langvarig »budgetary famine« har Udenrigsministeriet dog allerede været skåret ind til benet, hvorfor der har været få steder at spare. Hertil har regionen Sydamerika hverken været prioriteret højt politisk eller internt i Udenrigsministeriet. Udenrigsministeriet har derudover baseret tiltaget om at lukke ambassaden på økonomiske analyser foretaget under Covid-19, hvorfor tallene har været hæftet med stor usikkerhed. Eksempelvis havde Argentina en lang nedlukning, hvorfor de økonomiske interesser på beslutningstidspunktet kan have syntes særligt lave. Selvom et fald i økonomiske interesser på kort sigt ikke alene burde kunne forklare, at man vælger at lukke en ambassade, har det gjort ambassaden i Argentina mere udsat på et tidspunkt, hvor man aktivt i Udenrigsministeriet har søgt efter steder at lukke repræsentationer. Derudover var borgerservicebehovene og de udviklingspolitiske engagementer begrænsede og kan ikke i sig selv skabe belæg for at opretholde ambassaden. Selvom de politiske interesser

i Argentina ikke synes at være blevet mindre, er de faldet vis-à-vis den danske regerings nye politiske prioriteringer, der sætter fokus på EU og NATO. Samtidig har Udenrigsministeriet det synspunkt, at man bedst varetager politiske interesser gennem EU, hvilket betyder, at EU vurderes til at være et alternativ til ambassaden. I kontekst af analysen baseret på den organisatoriske tilgang, som har kortlagt, hvilke interne faktorer i Udenrigsministeriet og eksterne omstændigheder, der ledte til beslutningen om at lukke ambassaden, har TCE-tilgangen givet indsigt i, hvorfor man ender med at lukke ambassaden lige præcis i Argentina.

» Selvom et fald i økonomiske interesser på kort sigt ikke alene burde kunne forklare, at man vælger at lukke en ambassade, har det gjort ambassaden i Argentina mere udsat på et tidspunkt, hvor man aktivt i Udenrigsministeriet har søgt efter steder at lukke repræsentationer

Figur 2: Analyse af beslutningen om at lukke ambassaden



Figur 2 viser artiklens samlede analyseramme, hvor TCE-tilgangen suppleres af udvalgte elementer af den organisatoriske tilgang. Der er to overvejelser, der er særlig relevante at nævne ifm. denne analyseramme. Man kunne for det første forestille sig, at den historisk-kulturelle tilknytning mellem landene kunne være relevant at inddrage i en analysemodel over overvejelser omkring

ambassadelukninger. Marcussen nævner, at historisk tilknytning, i kombination med andre faktorer fra TCE-modellen, kan øge sandsynligheden for at bibeholde en ambassade i et land (Marcussen, 2017: 126). Dette kunne specifikt have været relevant for ambassaden i Argentina, pga. tilstedeværelsen af 50.000 danske efterkommere i landet. Dertil udtrykte alle de interviewede diaspora, at de stadig føler sig knyttet til Danmark, på trods af at de er 2. og 3. generationsindvandrere. Der kunne dermed have været et grundlag for at inddrage denne historisk-kulturelle tilknytning mellem Danmark og Argentina i analysen af beslutningen. Enkelte udtrykker også et ønske om, at Danmark burde samarbejde mere med sine efterkommere: »Jeg tror, Danmark begår en stor fejl. De burde gøre lige det modsatte. De burde forsøge at fostre og arbejde for, at danskernes efterkommere forenes i nationerne i hele verden«. Vi fandt dog ikke indikationer fra Udenrigsministeriet på, at man havde lagt vægt på den historisk-kulturelle tilknytning mellem landene i beslutningsprocessen. Dette kan skyldes, at Udenrigsministeriet ikke har en decideret diaspora-strategi, hvorfor der ikke tages højde for denne gruppe borgere, som kan være en stor ressource for Danmark. En inklusion af dette parameter i analysen ville således have ført til et nulfund.



**Vi fandt dog ikke indikationer fra Udenrigsministeriet på, at man havde lagt vægt på den historisk-kulturelle tilknytning mellem landene i beslutningsprocessen**

For det andet kunne analysen af beslutningsprocessen med fordel være blevet suppleret med en mere politisk rationalitet, eksempelvis ved at inkludere Allison's bureaukratiske tilgang. Hertil kunne man pointere, at en af overvejelserne ved at lukke ambassaden i Argentina var, at man regnede med, at beslutningen ikke ville tiltrække stor (negativ) opmærksomhed i offentligheden. Tilgangen er dog svær at bruge i praksis, da denne ville kræve indgående viden om forskellige aktørers præferencer og interesser. Det ville eksempelvis kræve adgang til Jeppe Kofod og flere aktører inden for Udenrigsministeriet og andre ministerier. Selv hvis vi kunne få adgang til disse, er det usandsynligt, at de ville tilkendegive deres personlige holdning til beslutningen. Derudover, gennem interview med nuværende og tidligere ansatte i Udenrigsministeriet, fandt vi ikke evidens for, at der skulle være intern splid eller modsatrettede interesser i Udenrigsministeriet med hensyn til lukninger af ambassader.

### **Derfor blev ambassaden lukket**

Artiklen satte sig for at belyse, hvorfor den danske regering i 2021 besluttede at lukke den danske ambassade i Argentina kun to år efter et succesfuldt royalt statsbesøg i landet. For at undersøge dette foretog vi 30 interviews og supplerede med en dokumentanalyse. Selvom der var tilstrækkelige politiske og økonomiske interesser for Danmark til at opretholde ambassaden i Argentina, har den langvarige »budgetary famine« i Udenrigsministeriet medført, at omstrukturering af repræsentationsstrukturen blev opfattet som nødvendig for

at imødekomme regeringens nye udenrigs- og sikkerhedspolitiske prioriteter. Hertil har Sydamerika i en lang periode været nedprioriteret som kontinent både politisk og internt i Udenrigsministeriet. Under den periode, hvor Udenrigsministeriet foretog sin analyse, har Argentina været særligt sårbar, da en lang nedlukning ifm. Covid-19-pandemien forværrede landets økonomiske situation, der allerede var udfordret. Dermed blev beslutningen truffet ud fra et grundlag, hvor pandemien behæftede de økonomiske data med usikkerhed.

Beslutningen om at lukke ambassaden blot to år efter et statsbesøg, og 14 år efter ambassaden var blevet genåbnet, har påvirket relationen mellem Danmark og Argentina negativt. Danmarks troværdighed er blevet svækket, hvilket fremgår af den argentinske udenrigsministers brev til Jeppe Kofod (Tagliani, 2021) hvilket kilder fra Udenrigsministeriet også bekræfter. Dog virker det til, at beslutningen ikke umiddelbart har påvirket Danmarks omdømme i det argentinske samfund, da nyhedsmedier og diaspora stadig tenderer til at portrættere Danmark meget positivt. Dog vil en manglende ambassade sandsynligvis medføre, at Danmarks omdømme svækkes over tid, da der ikke er nogen til at promovere det.

Artiklen har bidraget til forskningen ved at udvikle en analyseramme til undersøgelser af beslutninger om at lukke ambassader. Indtil nu har teoretiseringen og forskningen hovedsageligt rettet sig mod åbningen af ambassader, men vores tilgang vil kunne bruges til at inspirere andre undersøgelser af ambassadelukninger. Analyserammen kan med fordel suppleres med et større fokus på politisk rationalitet samt teori om interesseorganisationer og mediers rolle. Yderligere casestudier vil kunne vise, hvorvidt den teoretiske ramme skal revideres og gøres mere generel for at kunne bruges til at forklare ambassadelukninger, der adskiller sig fra denne dansk-argentinske case.

## Litteraturliste

- Allison, Graham T. (1969), »Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis«, *The American Political Science Review*, 63(3): 689–718.
- Allison, Graham og Philip Zelikow (1999), *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2nd edition, New York: Longman.
- Dansk Erhverv (2021), *Markedsrapport for Argentina*, Dansk Erhverv, [www.danskerhverv.dk/siteassets/mediafolder/dokumenter/11-markedsrapporter/argentina.pdf](http://www.danskerhverv.dk/siteassets/mediafolder/dokumenter/11-markedsrapporter/argentina.pdf).
- Hegnet, Lasse Yde (2022), »Danmark lukker sin ambassade i Argentina«, *Latinamerika LIVE*, [www.spreker.com/user/radiolouddk/2022-02-06-2-to-til-tango-dk-lukker-sin-\\_1](http://www.spreker.com/user/radiolouddk/2022-02-06-2-to-til-tango-dk-lukker-sin-_1).
- Københavns Kommune (2022), »Internationale indsats«, [www.kk.dk/politik/politikker-og-indsatser/beskaeftigelse-erhverv-og-oekonomi/internationale-indsatser](http://www.kk.dk/politik/politikker-og-indsatser/beskaeftigelse-erhverv-og-oekonomi/internationale-indsatser).
- Larsen, Jessica (2020), »Danmark har brug for en udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi«, *DIIS Dansk Institut for Internationale Studier*, [www.diis.dk/publikationer/danmark-brug-udenrigs-sikkerhedspolitisk-strategi](http://www.diis.dk/publikationer/danmark-brug-udenrigs-sikkerhedspolitisk-strategi).
- Marcussen, Martin (2017), *Diplomati fra bar bund: hverdagens diplomati på de danske ambassader*, 1. udgave. 1. oplag, Kbh: DJØF-forlag.
- Market Data Forecast (2022), »Latin America Diabetes Devices Market Report | 2022 to 2027«, *Market Data Forecast*, [www.marketdataforecast.com/](http://www.marketdataforecast.com/).
- MERCOSUR (2021) »MERCOSUR in Brief«, *MERCOSUR*, [www.mercosur.int/en/about-mercosur/mercosur-in-brief/](http://www.mercosur.int/en/about-mercosur/mercosur-in-brief/).

- Moons, Selwyn J.V., og Peter A.G. Bergeijk (2017), »Does Economic Diplomacy Work? A Meta-analysis of Its Impact on Trade and Investment«, *World Economy*, 40(2): 336–68.
- Odell, John (2001), »Case Study Methods in International Political Economy«, *International Studies Perspectives*, 2: 161–76.
- OECD (2019), »Argentina (ARG) and Denmark (DNK) Trade | OECD«, *OECD – The Observatory of Economic Complexity*, <https://oec.world/en/profile/bilateral-country/arg/partner/dnk?redirect=true&dynamicBilateralTradeSelector=year2019>.
- Oelsner, Andrea (2005), »Bilateral Relations between Argentina and Chile«, *International Relations in Latin America*, New York: Routledge, [www.taylorfrancis.com/chapters/mono/10.4324/9780203958711-14/bilateral-relations-argentina-chile-andrea-oelsner](http://www.taylorfrancis.com/chapters/mono/10.4324/9780203958711-14/bilateral-relations-argentina-chile-andrea-oelsner).
- Taglioni, Augusto (2021), »Dura carta del Gobierno a Dinamarca por cerrar su embajada: 'Es una desconsideración'«, *La Política Online*, [www.lapoliticaonline.com/nota/136233-dura-carta-del-gobierno-a-dinamarca-por-cerrar-su-embajada-es-una-desconsideracion/](http://www.lapoliticaonline.com/nota/136233-dura-carta-del-gobierno-a-dinamarca-por-cerrar-su-embajada-es-una-desconsideracion/).
- The World Bank (2022), »The World Bank in Argentina«, *World Bank*, [www.worldbank.org/en/country/argentina/overview](http://www.worldbank.org/en/country/argentina/overview).
- Transparency International (2020), *Corruption Perception Index 2019*, Berlin, Germany, [https://images.transparencycdn.org/images/2019\\_CPI\\_Report\\_EN\\_200331\\_141425.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2019_CPI_Report_EN_200331_141425.pdf).
- Udenrigsministeriet, Dansk Industri, Landbrug & Fødevarer, Dansk Erhverv og Danish Export Association (2018), »Invitation Danish State Visit to Argentina«, <https://lf.dk/-/media/lf/aktuelt/arrangementer/2019/februar/argentina-invitation-final.pdf>.
- Udenrigsministeriet (2018), »Oversigt over nettoudgifter samt bemanning af Udenrigsministeriets repræsentationer i udlandet«.
- Udenrigsministeriet (2020), »Oversigt over nettoudgifter samt bemanning af Udenrigsministeriets repræsentationer i udlandet«.
- Udenrigsministeriet (2021), »Oversigt over nettoudgifter samt bemanning af Udenrigsministeriets repræsentationer i udlandet«, <https://um.dk/-/media/websites/umdk/danish-site/om-os/organisation/repraesentationer-i-udlandet/nettoudgifter-2020-samt-personale-okt-2021-i-udetjenesten.ashx>.
- Udenrigsministeriet (2022a), »Fakta om Myndighedssamarbejdet«, <https://um.dk/danida/baeredygtig-vaekst/myndighedssamarbejde/fakta-om-myndighedssamarbejdet> (21. april 2022).
- Udenrigsministeriet (2022b), »Faktaark om omlægningen af udenrigstjenesten«, <https://um.dk/-/media/websites/umdk/danish-site/udenrigspolitik/aktuelle-emner/udenrigs-og-sikkerhedspolitisk-strategi-2022/fakta-ark-uss-prioriteringer.ashx>.
- Udenrigsministeriet (2022c), »Prioritetslande: Landepolitikker«, <https://um.dk/danida/lande-og-regioner/prioritetslande-landepolitikker>.
- Vanhoonacker, Sophie og Patrice Wangen (2015), »Graham T. Allison, The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis«, *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*, [www.oxfordhandbooks-com.ep.fjernadgang.kb.dk/view/10.1093/oxfordhb/9780199646135.001.0001/oxfordhb-9780199646135-e-38](http://www.oxfordhandbooks-com.ep.fjernadgang.kb.dk/view/10.1093/oxfordhb/9780199646135.001.0001/oxfordhb-9780199646135-e-38).
- Williamson, Oliver E. (1981), »The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach«, *American Journal of Sociology*, 87(3): 548-77
- World Population Review (2022), »Argentine Population 2022 (Demographics, Maps, Graphs)«, <https://worldpopulationreview.com/countries/argentina-population>.
- Zey, Mary A. (2015), »Rational Choice and Organization Theory«, *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, Elsevier, pp. 892-95, <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/B9780080970868731096>.