



TRIPLE NEXUS IN PAKISTAN

**Ein Balanceakt zwischen dem
Regierungsnarrativ und
unabhängiger humanitärer Hilfe**

Sonja Hövelmann

September 2020

Abstract

Der Policy-Ansatz des *Humanitarian-Development-Peace Nexus*, oft auch *Triple Nexus* genannt, sieht eine engere Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen Hilfsorganisationen in den Bereichen der humanitären Hilfe, der Entwicklungszusammenarbeit und der Friedensförderung vor. Erreicht werden soll damit eine Entlastung stark beanspruchter Hilfssysteme sowie deren wirkungsvollere und effizientere Nutzung. Pakistan stellt eine interessante Fallstudie dar, anhand derer sich der *Triple Nexus*-Ansatz in der Praxis beobachten lässt. Grund dafür sind regelmäßig auftretende Fälle von natürlichen und durch Menschen verursachte Katastrophen, denen das Land ausgesetzt ist, in Kombination mit umfassenden Erfahrungen im Bereich der zivil-militärischen Zusammenarbeit. Die hier vorliegende Studie betrachtet Handlungsspielräume bereits erfolgter humanitärer Einsätze und untersucht, wie diese die heute bestehenden Beziehungen zwischen verschiedenen Akteuren, die für eine effiziente Zusammenarbeit innerhalb eines *Triple Nexus*-Frameworks maßgeblich sind, beeinflussen. Zusätzlich tragen in Pakistan geführte Interviews zu einem besseren Verständnis vorherrschender Sichtweisen, Praktiken und Herausforderungen bei, mit denen sich jene Akteure konfrontiert sehen, die im Bereich der humanitären Arbeit einen *Triple Nexus*-Ansatz verfolgen. Forschungsergebnisse deuten darauf hin, dass aufgrund des von Restriktionen geprägten und militarisierten Kontexts eine erhebliche Gefahr besteht, dass unabhängige humanitäre Hilfe einem staatlich geleiteten Rahmen untergeordnet und damit für politische Zwecke instrumentalisiert werden könnte. Die Schwammigkeit des Friedens-Begriffs innerhalb des *Triple Nexus* resultiert in der Praxis in einer Vermischung der Konzepte ‚Frieden‘ und ‚Stabilisierung‘, und benachteiligt damit potenziell *bottom-up*-Ansätze für einen ‚positiven Frieden‘. Des Weiteren konzentriert die Studie sich auf die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure im *Triple Nexus*-Pilotprozess der Vereinten Nationen in den sogenannten *newly merged districts* in der Provinz Khyber Pakhtunkhwa (KP).

TRIPLE NEXUS IN PAKISTAN

Ein Balanceakt zwischen dem Regierungsnarrativ und unabhängiger humanitärer Hilfe

Sonja Hövelmann

September 2020

Einleitung

Das Policy-Konzept des *Humanitarian-Development-Peace Nexus*, auch *Triple Nexus* genannt, sieht eine stärkere Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen Akteuren aus den Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit, der humanitären Hilfe und der Friedensförderung vor (OECD 2019). Obwohl dieses Konzept keineswegs neu ist, sondern auf einer Reihe ähnlicher Ansätze aufbaut, nimmt es derzeit rasant an Bedeutung zu. Der *Triple Nexus* fußt auf zwei Policy-Ansätzen: dem von den Vereinten Nationen (UN) und der Weltbank (WB) initiierten sogenannten *New Way of Working* sowie dem *Grand Bargain*, einer Reihe von Vereinbarungen zur Reform des humanitären Hilfssystems, die aus dem *World Humanitarian Summit* 2016 erwachsen ist.¹

Mit diesem Ansatz erkennt die internationale Gemeinschaft den Bedarf nach einer ineinandergreifenden, systemischen Herangehensweise an das überlastete Hilfssystem an. In Zeiten stetig eskalierender Krisen, zunehmend ausgedehnter Konflikte und immer umfangreicherer Migrationsbewegungen ist der Druck enorm, bessere Ergebnisse zu erzielen, indem Akteure stärker kollaborieren und somit effektiver und effizienter agieren. Häufig wiederkehrende Klimakatastrophen sowie die Tatsache, dass 80% der humanitären Hilfe in lang anhaltenden Konflikten geleistet wird, unterstreichen welche Herausforderung darin besteht, gleichzeitig auf das Erreichen von Entwicklungszielen hinzuwirken und auf wiederkehrende humanitäre Notlagen zu reagieren. Instabilität und eine erschwerte Sicherheitslage behindern diese Aufgabe zusätzlich.


Der *Triple Nexus*-Ansatz und seine Umsetzung werden weltweit kontrovers diskutiert. Während die einen ihn als lange überfällige Reform von in Silos ausgeführten Ansätzen sehen, halten andere ihn für eine Bedrohung der neutralen und unabhängigen humanitären Hilfe. Letztere warnen vor einer Politisierung von humanitärer Hilfe durch Friedens- und Sicherheitsakteure, die in einem Verlust von Unabhängigkeit und Neutralität resultieren könnte. Im Verbund mit einer geschwächten Einhaltung der humanitären Prinzipien könnte dies die Fähigkeiten derselben Akteure, Zugang zu ihren Zielgruppen zu verhandeln, negativ beeinflussen. Sollte humanitäre Hilfe unter einem breiter gesteckten (staatlich geleiteten) Rahmen zusammengefasst werden, so riskiert dies darüber hinaus, den humanitären Raum und seine Prinzipien in Kontexten zu unterminieren, in denen der Staat in Konflikte involviert ist oder zumindest als involviert wahrgenommen wird, oder in denen die UN Partei für einen Konflikttteilnehmer ergreifen oder zu ergreifen scheinen.

Abbildung A:
Infografik Pakistan.
Quelle: Centre for Humanitarian Action.

A

PAKISTAN

 216.6 million

 96.28% muslim

 Islamabad



Source: [UN \(2019\)](#), [Pakistan Bureau of Statistics](#)

Humanitarian access: high constraints but stable compared to 2019

Source: [ACAPS \(2020\)](#)

50.8%	152 out of 189	33.5%
of household income is spent on food	Human Development Index 2019	GINI Index

Source: [WFP \(2020\)](#), [UNDP \(2019\)](#), [Worldbank \(2015\)](#)

Die Vereinten Nationen pilotieren ihren *New Way of Working* in sieben Ländern – darunter Pakistan.

An dieser Stelle muss vor allem erwähnt werden, dass die Implementierung und die Operationalisierung des *Triple Nexus* in der Praxis sowie die Konzeptualisierung des Friedenselements noch äußerst unklar sind. Einige Organisationen schreiten dennoch auf pragmatische Weise voran, um *Triple Nexus*-Projekte umzusetzen (Hövelmann 2020). Es existiert weder eine gemeinsame Definition des Friedensbegriffs in diesem Kontext, noch Klarheit darüber, worin der Mehrwert des Ansatzes im Detail besteht. Zusätzlich besteht eine Unschärfe bezüglich der Konzepte Friedensförderung, Sicherheit und Stabilisierung. Während viele zivilgesellschaftliche Akteure Frieden als eine Aussöhnung auf Gemeindeebene oder als sozialen Zusammenhalt verstehen, legen Staaten und Geber den Begriff oft weiter aus, sodass er auch Sicherheit, Terrorismusbekämpfung und Stabilisierung umfasst.

Die Vereinten Nationen pilotieren ihren *New Way of Working* in sieben Ländern – darunter Pakistan – mittels gemeinsamer Datenerfassung, Planungsverfahren, Auswertung und der Reform von Finanzierungsmodalitäten (Zamore 2019). In Pakistan initiierten die Weltbank und das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) eine gemeinsame Bedarfsanalyse und einen *collective outcome process* für die sogenannten *Federally Administered Tribal Areas (FATA)*, welche seit 2018 mit der Provinz Khyber Pakhtunkhwa (KP) vereint sind. Die Ergebnisse wurden im *Transition Plan 2018-2020* formal festgehalten. Dieser stellt einen Rahmen für die Stabilisierung der *merged districts*, zur Unterstützung der Umsiedlung und zur Schaffung einer Existenzgrundlage für hunderttausende Familien dar, die während des internen Konflikts der pakistanischen Armee gegen nicht-staatliche bewaffnete Akteure von 2008-2009 innerhalb des Landes vertrieben worden waren (OCHA 2019).

Pakistan stellt für die Erforschung gegenwärtiger Praktiken, Potenziale und möglicher Vorbehalte des *Triple Nexus* eine interessante Fallstudie dar. Das Land ist mit einem kontinuierlichen Prozess der Entwicklung ebenso konfrontiert wie mit humanitären Herausforderungen. Dies erfordert eine miteinander verknüpfte Herangehensweise der verschiedenen Akteure, die die jeweiligen Stärken aller Beteiligten in Betracht zieht. Aufgrund der koordinierenden Rolle, welche die pakistanische Regierung und das Militär in früheren Interventionen eingenommen haben, bietet sich der pakistanische Kontext gleichzeitig für eine Erforschung von kontrovers diskutierten Aspekten des *Triple Nexus* an: nämlich der Rolle von Regierungen und zivil-militärischer Koordination. Daher zielt diese Studie darauf ab, einen Beitrag zur langsam wachsenden Erkenntnislage des *Triple Nexus* in der Praxis zu leisten.

Methoden

Diese Studie basiert auf bestehender Literatur und auf Interviews und direkten Beobachtungen in Islamabad und im Distrikt Swat im November 2019. 19 Interviews wurden geführt, hauptsächlich mit Vertreter*innen von *INGOs* und *NGOs*, sowie mit UN- und Regierungsbehörden. Außerdem wurden drei Gespräche in Fokusgruppen zum *Triple Nexus* durchgeführt, davon zwei mit (ehemaligen) Empfänger*innen humanitärer Hilfe und eines mit Mitarbeiter*innen einer *INGO*. Die Interviews wurden anhand eines semi-strukturierten Fragebogens, der spezifisch auf jede Gruppe zugeschnitten war, durchgeführt. Zusätzlich wurden Sekundärquellen, darunter wissenschaftliche Forschung und Policy Papiere, hinzugezogen, um die Ergebnisse der Recherche vor Ort zu untermauern.

Die vorliegende Studie ist explorativer Natur, da bisher wenig Forschung zur Durchführbarkeit und zu den Praktiken des *Triple Nexus* in Pakistan betrieben wurde. Da die Feldforschung auf den Swat Distrikt in der Provinz KP beschränkt war, konzentriert sich die Studie hauptsächlich auf die komplexe Situation in KP und dem ehemaligen FATA-Gebiet. Obwohl andere Provinzen ebenso stetig wiederauftretenden Naturkatastrophen und anderen Krisen ausgesetzt sind, die die Sicherheitslage schwächen, waren die Anwendbarkeit und Angemessenheit des *Triple Nexus*-Ansatzes für diese Gebiete von geringer Bedeutung für die vorliegende Studie. Für eine gesamtheitliche Einschätzung des *Triple Nexus* in Pakistan stellt dies eine Einschränkung dar, da der komplexe Kontext in den *merged districts* kontextspezifische Herausforderungen mit sich bringt. Des Weiteren stellt der *Triple Nexus*-Ansatz eine spezielle Form der humanitären Arbeit dar und schreibt diese auch fort, ohne damit notwendigerweise die Vielseitigkeit nationaler und lokaler Ansätze in Pakistan angemessen abzubilden.

Komplexe Herausforderungen und das Erbe vergangener humanitärer Interventionen

Die Islamische Republik Pakistan ist mit stetig wiederkehrenden Naturkatastrophen wie Erdbeben, Überschwemmungen und Dürren konfrontiert. Aufgrund dieses hohen Risikopotenzials und einer Vielzahl an Erschütterungen hat das Land in den letzten 15 Jahren substantiell Nothilfe in Milliardenhöhe erhalten. Ein hohes Level an vielschichtiger Ungleichheit, zusammen mit chronischer Armut und Unterernährung, resultiert in komplexer Anfälligkeit für Krisen.¹ Schätzungen zufolge benötigen drei Millionen Menschen in Pakistan Hilfe, beispielsweise um ihre Ernährung, einen nachhaltigen Lebensunterhalt, oder ihre Gesundheitsversorgung abzusichern (ACAPS 2019). Für Pakistan wurde noch kein *Humanitarian Response Plan* verabschiedet, da das Amt der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) nicht mehr von einem Nutzen einer ausschließlich im humanitären Bereich angelegten Strategie ausgeht. Stattdessen besteht ein Übergangs-Rahmenwerk mit einer insgesamt angefragten Summe in Höhe von 202 Millionen US-Dollar, um diese Bedarfe abzudecken (OCHA 2019).

Pakistan ist in internationale und nicht-internationale bewaffnete Konflikte involviert. Sowohl historisch als auch politisch sind Pakistans Beziehungen zu seinen Nachbarländern Indien, Afghanistan und Iran von Misstrauen und Feindseligkeit geprägt, was auch heute noch die innere Sicherheit beeinträchtigt und zu Vertreibung von Teilen der Bevölkerung führt. Des Weiteren führen interne Konflikte aufgrund von ethnischen Spannungen in einigen Provinzen, darunter Belutschistan, Karachi und KP, zu Vertreibung und Vulnerabilität.

Eine volatile Sicherheitslage in den *newly-merged districts* (bisher offiziell bekannt als Stammesgebiete unter Bundesverwaltung, oder *Federally Administered Tribal Areas* – FATA) sowie frühere Sicherheitseinsätze des Militärs gegen nicht-staatliche bewaffnete Gruppen wie *Tehrik-i-Taliban Pakistan* (Bewegung der pakistanischen Taliban) in einigen Distrikten haben dazu geführt, dass Teile der Bevölkerung vertrieben wurden und mehrfach umgesiedelt werden mussten. Während die militärischen Einsätze offiziell als beendet gelten, hat sich die Sicherheitslage in diesen Gegenden verbessert, bleibt jedoch fragil. Seit der Vereinigung 2018 mit der benachbarten Provinz KP gehört FATA zu Pakistans konstitutioneller Verfassung. Die bis dahin vorherrschende, aus der Kolonialzeit stammende Gesetzgebung und die Selbstverwaltung mittels *jirga* endeten damit (International Crisis Group 2018; Yousaf und FurrukhZad 2020). Die Zahl der Konfliktopfer nimmt zwar von Jahr zu Jahr ab, dennoch gab es im Jahr 2019 noch 450 Todesfälle aufgrund von Konflikten, von denen die meisten in Belutschistan und KP erfolgten (Uppsala Conflict Database 2020).



Abbildung B:
Arzt mit Betroffenen der Überschwemmungen
im Jahr 2010 in Pakistan.
Quelle: Caritas international.

Debatten über den *Triple Nexus* werden wenig offensiv geführt. Insbesondere humanitäre Akteure äußerten Vorbehalte gegenüber der Integration der Friedenskomponente.

Sowohl die Interviews als auch die hinzugezogenen Sekundärquellen zeigen, dass die Reaktion auf die größten Katastrophen – das Erdbeben von 2015, von dem 3,5 Millionen Menschen betroffen waren, der bewaffnete Konflikt 2008-09, welcher die Vertreibung von 4,2 Millionen Menschen zur Folge hatte, und die Überschwemmungen 2010 mit 20 Millionen Betroffenen – noch immer auf bedeutende Weise die Wahrnehmung von humanitären Interventionen beeinflussen (Péchéayre 2011).

Besonders die Einsätze nach dem Erdbeben von 2005 bestimmen bis heute die Struktur humanitärer Hilfe in Pakistan. In Reaktion auf das verheerende Erdbeben etablierte die Regierung Pakistans sowohl eine nationale Katastrophenbehörde sowie Ableger dieser auf Provinzebene. Diese geben jährliche nationale Krisenbewältigungspläne heraus, welche eine zentrale Rolle in der Koordinierung der Katastrophen mit der pakistanischen Armee, den UN-Agenturen, Nichtregierungsorganisationen und Geldgebern einnehmen. Auf ganz ähnliche Weise wurde während des Erdbebens 2005 auch auf der Ebene des internationalen Hilfssystems an einem neuen Koordinierungssystem gearbeitet. Während der Erdbeben-Einsätze testete OCHA den sogenannte Cluster-Ansatz, der letztendlich zu einer globalen Praxis für die meisten Katastrophen wurde (Péchéayre 2011; Wilder 2008).

Während der Erdbeben-Einsätze 2005 arbeiteten humanitäre Akteure eng mit dem pakistanischen Militär zusammen. Diese Herangehensweise wurde später als „einer der größten und integriertesten zivil-militärischen humanitären Einsätze aller Zeiten“ bezeichnet (Wilder 2008, 6). Die enge Zusammenarbeit etablierte eine solide Vertrauensebene zwischen beiden Seiten, führte jedoch auch zu viel Skepsis bezüglich neutraler und unabhängiger humanitärer Hilfe (Péchéayre 2011).

Die enge zivil-militärische Abstimmung dauerte während des Konflikts von 2008-2010 in den ehemaligen FATA-Gebieten und im Distrikt Swat an. Das pakistanische Militär war hier für Zugangsgenehmigungen und die allgemeine Sicherheit zuständig. Obwohl die pakistanische Armee selbst eine Konfliktpartei war, waren humanitäre Akteure darauf angewiesen, Seite an Seite mit dem Militär zu arbeiten, auch wenn dies zeitweise ihre Fähigkeiten einschränkte, unabhängige Bedarfsermittlungen vorzunehmen. Dies war vor allem in Gegenden mit andauerndem Konfliktgeschehen der Fall. Rückblickend wurden

humanitäre Akteure dafür kritisiert, zu zögerlich auf die Vertreibungen in KP und FATA reagiert zu haben, und zu schnell Kompromisse bezüglich humanitärer Prinzipien eingegangen zu sein, indem sie ihre humanitäre Arbeit *de facto* in die Stabilisierungsstrategie der Regierung Pakistans eingebettet hatten (Péchéayre 2011, 6; HPG 2009). Hieraus resultierte eine negative Wahrnehmung ausländischer humanitärer Akteure, etwa weil ihnen unterstellt wurde Spionage für die pakistanische Regierung zu betreiben. Shah und Shahbaz (2015) zufolge hatten während der Interventionen im Swat externe Hilfsakteure, die mit der Region wenig vertraut waren, große Schwierigkeiten, an Informationen über die am stärksten betroffenen Bevölkerungsteile zu gelangen. Noch weniger waren sie in der Lage, diese mit ihren Hilfsleistungen zu erreichen, selbst wenn sie versuchten, diese über lokale Organisationen zu erreichen. Geopolitisch motivierte Finanzierung von Interventionen nach dem 11. September 2001 und eine enge Zusammenarbeit mit Regierungs- und Militärintstitutionen haben das Vertrauen der Bevölkerung in ausländische Interventionen und in die Aktivitäten von internationalen Nichtregierungsorganisationen geschwächt (Wilder 2010).

Eine Analyse von Pakistans humanitärem Hilfssystem deutet auf komplexe Herausforderungen, die durch frühere Interventionen geprägt sind, hin. Ein *Triple Nexus*, der die Koordinierung und Kooperation zwischen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit, der humanitären Hilfe und der Friedensarbeit ermöglicht, scheint ein nützlicher Ansatz für eine holistische Herangehensweise darzustellen. Somit können die volatile Sicherheitssituation und wiederkehrende Naturkatastrophen angegangen werden, welche humanitäre und entwicklungsorientierte Interventionen erforderlich machen. Gleichzeitig zeigen Erfahrungen aus vorangegangenen Einsätzen, dass eine enge Abstimmung zwischen Pakistans Militär und humanitären Akteuren eine prinzipientreue humanitäre Arbeit kompromittieren kann, und wie leicht humanitäre Hilfe den Stabilisierungsbemühungen der Regierung Pakistans untergeordnet werden kann.

Triple Nexus in Pakistan: Wahrnehmung und Politisierung

Obwohl der *New Way of Working*-Ansatz der Vereinten Nationen und der Weltbank in Pakistan pilotiert wird, stehen Debatten über den *Triple Nexus* im pakistanischen Kontext nicht weit oben auf der Agenda. Trotz des beachtlichen Potenzials der Friedenskomponente im Einsatz gegen Ursachen von Instabilität äußerten mehrere humanitäre Akteure in den Interviews ihre Vorbehalte, aufgrund des von Restriktionen und Militarisierung geprägten Kontext. Der folgende Teil untersucht miteinander verknüpfte Faktoren, welche einen Einfluss auf eine Operationalisierung des *Triple Nexus*-Ansatzes in Pakistan haben.

Versicherheitlichung und Politisierung

Die Verknüpfung von Hilfsleistungen mit der Förderung von Stabilität hat ernüchternde Wirkungen auf vorherige humanitäre Interventionen in Pakistan gezeigt. Wie bereits beschrieben, hatten die internationalen Einsätze im Versuch, die Bedarfe betroffener und vertriebener Bewohner des KP Distrikts abzudecken, ernstzunehmende Auswirkungen auf die Einhaltung der humanitären Prinzipien, aber auch auf den Grad an Akzeptanz und Zugang zu Zielgruppen, den Hilfsorganisationen von den betroffenen Gemeinden erwarten können. Pakistanische Behörden und internationale Akteure tragen gleichermaßen dazu bei, dass ein starker Schwerpunkt auf Stabilisierung und Sicherheit innerhalb des pakistanischen Kontexts gesetzt wird.

Die Regierung Pakistans steht unter enormem Druck, die Regularien der Arbeitsgruppe zu finanziellen Maßnahmen (*Financial Action Task Force – FATF*) zu Antiterror-Finanzierung und Geldwäschekämpfung einzuhalten. 2018 wurde Pakistan von der FATF und der OECD auf eine „graue Liste“ gesetzt, was bedeutet, dass das Land als sicherer Zufluchtsort für Terrorfinanzierung gewertet wird (International Crisis Group 2019). Zusammen mit Bemühungen, der politischen Instabilität und dem hohen Level an Militanz im Lande entgegenzuwirken, hat dies zu restriktiven Rahmenbedingungen beigetragen, welche kurzzeitig angelegte Stabilisierungsstrategien stark bevorzugt behandeln. Zusätzlich bleibt das pakistanische Militär trotz der zivilen Regierung weiterhin ein wichtiger Entscheidungsträger in Fragen der nationalen Sicherheit. Mit seinem großen Einfluss auf den Haushalt und die zivile Administration ist das Militär einer der politischen Hauptakteure. Außerdem hat es die konstitutionelle Verpflichtung, sowohl auf komplexe Notlagen durch Konflikte, als auch bei Naturkatastrophen zu reagieren (Greenwood und Balachandran 2014, 19). Zivile Hilfsorganisationen werden in ihrer Arbeit erschwert, da die Regierung nur eingeschränkt die Zugangserlaubnis zu von Krisen betroffenen Bürger*innen vergibt. Letztlich sind es natürlich diese, die den höchsten Preis zahlen.

PAKISTAN



This map is intended for illustrative purposes only. The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance.

Abbildung C:
Provinzen in Pakistan.
Quelle: Centre for Humanitarian Action.

Offiziell gibt es keinen Konflikt; es ist uns nicht erlaubt, das offizielle Narrativ zu hinterfragen. Aber es herrscht höchstens ein verordneter Frieden, kein Frieden in den Köpfen der Menschen.

Interview mit einem NGO-Mitarbeitenden in Pakistan.

Studien zeigen, wie für Pakistan bestimmte Gelder von geopolitischen Motiven gesteuert werden. Darunter fallen die Stabilität in Afghanistan, die globale Antiterror-Agenda, sowie die regionale Sicherheitslage in Südasien (Wilder 2008; 2010; Andrabi und Das 2010; Ali 2010). Interviewpartner*innen wiesen deswegen darauf hin, dass Teile der Hilfsgelder als „mit zu vielen Bedingungen“ seitens der Geldgeber verknüpft angesehen werden.² Eine INGO beispielsweise wies darauf hin, dass sie „die Entscheidung getroffen [habe], keine US-Gelder anzunehmen, was uns sehr schmerzt, da die USA normalerweise große Projekte und Programme fördern. Dies hilft uns jedoch, Akzeptanz in und Zugang zu anderen Regionen zu erlangen“³.

Misstrauen gegenüber westlichen Agenden und Motiven und dem globalen Krieg gegen den Terror haben keinesfalls zu einem neutralen Image der humanitären Hilfe in Pakistan beigetragen (Péchyre 2012). Helfer*innen wurden angegriffen, entführt oder bedroht, und Organisationen erhöhen ihre Sicherheitsvorkehrungen und -maßnahmen, um ihre Angestellten zu schützen (Omidian, Panter-Brick, und Piot 2015). Zunehmende „Verbunkerung“ ist, beispielsweise in Islamabad, sehr sichtbar, wo stark überwachte Gebäude und befestigte *aid compounds*, die Expats von der „lokalen Welt“ abschirmen. Diese räumliche Trennung trägt zu dem wahrgenommenen Mangel an Transparenz weiter bei. Viele Organisationen stellen pensionierte Militärs für das Sicherheitsmanagement ein, da deren Kontakte über ihre ehemalige Anstellung als profitabel angesehen werden, um administrative Hürden zu überwinden oder die Bewilligung von Anträgen zu beschleunigen. Allerdings trägt diese opportunistische Nutzung bereits bestehender Beziehungen, gleichwohl sie einzelnen Organisationen durchaus zugutekommt, nicht zu einer systematischen Verbesserung der generellen Koordination zivil-militärischer Strukturen bei, wie eine interviewte Person anmerkte.

Pakistans zerbrechlicher Übergang in die Demokratie, erschwert durch politische Instabilität und Anti-Terror-Strategien, opfert einen langanhaltenden Frieden regelmäßig zugunsten kurzzeitiger Sicherheitsziele (Crisis Group 2020). Vergangene Interventionen suggerieren, dass ein *Triple Nexus*-Ansatz in Pakistan höchstwahrscheinlich von einem staatlich angeführten Rahmenkonzept bestimmt sein wird, welches voraussichtlich den *Humanitarian-Development-Peace Nexus* vorziehen wird. Ersterer konzentriert sich darauf, humanitäre und Entwicklungseinsätze mit Stabilisierung und Anti-Terrorismus zu verbinden; letzterer sieht vor, diese mit Konfliktbeilegung und -transformation zu verbinden. Besonders im pakistanischen Kontext ist es wichtig, zwischen den beiden Ansätzen zu unterscheiden, da der erste Ansatz voraussichtlich wenig Raum für eine Vielzahl verschiedener Akteure beinhalten wird. In Anbetracht vergangener Interventionen könnte dies potenziell zu einer weiteren Verkleinerung des Handlungsspielraums prinzipientreuer humanitärer Hilfe führen.

Zivilgesellschaft, Antiterrorkampf und das Narrativ des starken Staates

Der Raum, in dem die Zivilgesellschaft Pakistans agiert, unterliegt strikten Auflagen und Beschränkungen. Verschiedenste administrative und rechtliche Hürden behindern die Rechte auf freie Meinungsäußerung und Versammlungsfreiheit, die Gründung neuer NGOs, sowie Arbeits- und Reiseerlaubnisse. Vor allem die strengen Bewilligungsprozesse für Projekte auf nationaler, provinzieller und Distrikt-Ebene, die teilweise bis zu vier Monate Zeit in Anspruch nehmen, verlangsamen humanitäre Hilfe beträchtlich⁴ (Mukhtar 2020). Das Analyse-Netzwerk ACAPS (2019) bewertet den humanitären Zugang in Pakistan als „stark eingeschränkt“ und hat 2018 eine weitere Verschlechterung beobachtet, als 18 internationale Nichtregierungsorganisationen von den Behörden gezwungen worden waren, ihre Aktivitäten in Pakistan zu beenden (Janua 2017; Saeed 2018). Internationale, nationale und lokale NGOs sind gleichermaßen vom Schrumpfen des humanitären Raums betroffen. Zuschreibungen von „anti-staatlichem“ Verhalten und Antiterror-Gesetze werden als Vorwand genutzt, um ihren Handlungsspielraum weiter einzuschränken und Reisegenehmigungen zu versagen. Dies hat starke Auswirkungen auf den potenziellen Wirkungsradius humanitärer Akteure innerhalb eines formalen *Triple Nexus*-Rahmens.

Manche Stimmen schreiben die Beschränkung des Operationsradius internationaler Organisationen vergangenen humanitären Einsätzen zu. In den Worten eines Interviewpartners: „Die Dinge sind seit dem Erdbeben in Pakistan 2005 schwieriger geworden, als das Land für internationale Hilfe sehr empfänglich war; wir spüren noch immer gewisse Nachwirkungen dieser Zeit“⁵. Auf Grund vergangener Fälle, in denen ausländische Geheimdienste unter dem Deckmantel von NGOs Mitarbeitende ins Land geschleust haben, werden INGOs von Teilen der Regierung und der Bevölkerung als Spione verdächtigt⁶ (Péchyre 2012). Andere Interviewpartner*innen deuteten an, dass es erst seit der Militäreinsätze in Wasiristan 2014 noch mehr Vorgaben für humanitäre Organisationen gebe: „Es fühlt sich an als müssten wir immerzu beweisen, dass wir nichts gegen den Staat vorhaben“⁹.

Darüber hinaus setzt das vorherrschende Regierungsnarrativ Anreize gegen einen Dialog zum Thema Frieden und Konflikt, und favorisiert stattdessen ein Narrativ von einem starken Staat, der sein Territorium zurückerobert und aufrechterhält. Die meisten Befragten drückten Skepsis dagegen aus, den Aspekt der Friedensförderung in ihr Portfolio von humanitären und Entwicklungs-Aktivitäten zu integrieren: „Offiziell gibt es keinen Konflikt; es ist uns nicht erlaubt, das offizielle Narrativ zu hinterfragen. Aber es herrscht höchstens ein verordneter Frieden, kein Frieden in den Köpfen der Menschen“¹⁰. Ein weiterer Interviewpartner betonte: „Frieden ist ein sensibles Thema in Pakistan, das

nicht viel diskutiert wird“¹¹. Obwohl die für diese Studie interviewten (I)NGOs zurückhaltend waren, sich mit Friedensförderung und internem Konflikt zu befassen, halten sie es für notwendig, Projekte gemäß konfliktensiblen Ansätzen und unter Einbeziehung des *Do-No-Harm*-Prinzips zu gestalten. Dazu gehörten die Beachtung von ethnischer Zugehörigkeit, wirtschaftlicher und Geschlechterungleichheit, Kinderschutz und ethnischen Konflikt. Es bedarf inklusiver *bottom-up*-Ansätze, die zu langanhaltendem Frieden beitragen und den Dialog fördern. Beispielsweise gibt es in KP und den *merged districts* Projekte und Programme, die lokale *jirgas* als Mediationsinstrument unterstützen und den Dialog zwischen Gemeinschaften fördern. Damit tragen sie zu Konfliktlösung und Friedensförderung bei.

Antiterror-Maßnahmen und die entsprechende Gesetzgebung sind oft vage definiert, so dass sie instrumentalisiert werden können, um humanitären Akteuren Zugang zu bestimmten Regionen zu verwehren (Mohmand 2019). Während der Interviews beispielsweise berichtete eine INGO, dass es früher möglich war, mit nicht-staatlichen bewaffneten Gruppen um Zugang zu verhandeln, dass nun aber diese Verhandlungsgespräche als Unterstützung des Terrorismus interpretiert würden. Paradoxiertweise gibt es trotz der verbesserten Sicherheitslage weniger Zugang und weniger Verhandlungsspielraum. Den Interviews zufolge hat die generelle Akzeptanz von internationalen und nationalen NGOs unter den verschiedenen Communities zwar zugenommen, dennoch herrscht eine Atmosphäre des Misstrauens zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und den pakistanischen Behörden vor.

Erfahrungswerte früherer Einsätze suggerieren, dass humanitäre Akteure als Multiplikatoren gesehen werden, die innerhalb staatlich geführter Rahmenbedingungen Frieden und Stabilität steigern können. Der UN-Sondergesandte für Hilfe in Pakistan beispielsweise gab 2010 ein öffentliches Statement ab, in dem er die Anstrengungen des pakistanischen Militärs unterstützte, den Terrorismus in den FATA-Gebieten zu beseitigen, und humanitäre Akteure mit Friedensförderung nach einer Krise zu verknüpfen (Pécharre 2011, 7; Georgy 2010). Statements wie dieses unterminieren eine neutrale, unabhängige humanitäre Hilfe und tragen zu einer Einengung des humanitären Handlungsspielraums bei. Kritiker*innen fürchten daher, dass der *Triple Nexus* als Ansatz zur engeren Abstimmung gemeinsamer Zielsetzungen innerhalb eines gemeinsamen Rahmens instrumentalisiert werden könnte, um ähnliche Trends voranzutreiben. Besonders wenn der *Triple Nexus* als globaler Policy-Ansatz angesehen wird, der von Geldgebern, UN-Agenturen und INGOs favorisiert wird, könnte die Regierung Pakistans sich in ihren Bestrebungen bestätigt sehen, verschiedene Hilfsakteure innerhalb eines gemeinsamen Rahmens zusammenzubringen. Damit könnten rechtsbasierte Ansätze und Ansätze der sozialen Gerechtigkeit zugunsten von Hilfen in Form von Gütern verdrängt werden.

Abbildung D:
Überschwemmungen im Nordwesten Pakistans.
Quelle: WFP/ Photolibrary.



B

Trotz seines Status als UN-WB Pilotland ist es schwer einzuschätzen, wie der *Triple Nexus* in Pakistan konkret aussieht, weil es dem Prozess an der nötigen Transparenz mangelt.

Beispiele früherer und gegenwärtiger Nexus-Ansätze in Pakistan

Die Forderung nach effektiver Zusammenarbeit und größerer Kohärenz unter Hilfsakteuren innerhalb und zwischen den verschiedenen Silos ist nicht neu. Pakistan ist ein Pilotland für den *One UN*-Ansatz, der für den *Triple Nexus* eine hohe Relevanz hat. Das gegenwärtige Übergangs-Rahmenwerk (*Transitional Framework*) ist auch ein Beispiel für einen *Triple Nexus*-Ansatz.

One UN

Im Jahr 2007 meldete sich Pakistan neben sieben anderen Ländern freiwillig für das Pilotprojekt „*Delivering as One*“, auch bekannt als der *One UN*-Ansatz. Ziel war es, „es dem UN-System zu ermöglichen, in Zusammenarbeit mit den Regierungen der Pilotländer Ansätze zu entwickeln, die die Kohärenz, Effizienz und Wirksamkeit der UN auf Länderebene verbessern und die Transaktionskosten für die Gastgeberländer reduzieren würden“ (UN 2007). Um die angestrebten Ergebnisse zu erreichen, wurden die UN-Organisationen stärker integriert, sodass sie eine Leitung, ein Budget, ein Programm und ein Büro teilen.

Als sich der Konflikt 2008-2009 jedoch verschärfte, hatte die UN Schwierigkeiten, neutral zu bleiben und schnelle, prinzipientreue humanitäre Hilfe zu leisten. Die aus dem Erdbeben von 2005 resultierende enge Zusammenarbeit mit der Regierung Pakistans wird häufig als Grund dafür angeführt, dass die UN in der Anfangsphase wenig Kapazität und Bereitschaft hatten, Einfluss auf die humanitäre Hilfe zu nehmen (HPG 2009, 3). Rückblickend sehen mehrere Wissenschaftler*innen den *One UN*-Ansatz als Hauptgrund für die mangelnde Entschlossenheit gegenüber der pakistanischen Regierung, die eine Konfliktpartei war, an. Diese beeinträchtigte die gesamte humanitäre Gemeinschaft stark in ihrer Befähigung, die Prinzipien der Neutralität, der Unparteilichkeit und der Unabhängigkeit aufrecht zu erhalten, und gefährdete damit die Hauptaufgabe, Leiden – und zwar vor allem das Leid marginalisierter Gemeinschaften – zu lindern (HPG 2009; Péchayre 2011; Greenwood und Balachandran 2014). Dies beeinträchtigte nicht nur die Fähigkeit der UN, für humanitäre Standards einzutreten, sondern untergrub auch das Vertrauen und die Unterstützung der humanitären Organisationen und der lokalen Gemeinden (HPG 2009, 4).

In Ermangelung einer klaren Führungsrolle innerhalb der UN wurde die Führungsverantwortung an die pakistanische Regierung übertragen. Zum einen gab es innerhalb des *One UN*-Ansatzes Unklarheiten hinsichtlich der Verantwortlichkeiten der drei leitenden UN-Positionen: *Humanitarian Coordinator*, *Resident Coordinator* und Sonderbeauftragter für Hilfe. Die Unterstützung pakistanischer Institutionen wurde von ihnen innerhalb des *One UN*-Ansatzes erwartet. Gleichzeitig führte OCHA während der Erdbebenhilfe 2005 den Cluster-Ansatz ein, der eine größere Führungsrolle für OCHA und das humanitäre Länderteam (*humanitarian country team – HCT*) vorsah. Dieser Reformkonflikt zwischen dem Mangel an Führung und der Unabhängigkeit der UN, einschließlich von OCHA, „trug zu der Wahrnehmung bei, dass die UN einseitig waren“ (Péchayre 2011, 8). Greenwood und Balachandran (2014, 20)

schließen: „Das mangelnde Durchsetzungsvermögen der UN gegenüber der pakistanischen Regierung ist ein entscheidendes Merkmal ihrer humanitären Operationen in Pakistan. Ein weiteres Merkmal des lokalen Kontexts ist ein nahezu nahtloses Kontinuum zwischen Aufstandsbekämpfung, Stabilisierung und substanziellem Wiederaufbau, welches durch die Unterstützung der UN legitimiert wird.“

Diese Ergebnisse, welche eine kritische Interpretation der Unabhängigkeit der UN und ihrer Beziehung zur pakistanischen Regierung nahelegen, könnten sich in der Gegenwart fortsetzen und sich möglicherweise auf das gegenwärtige *Triple Nexus*-Rahmenwerk unter Führung der pakistanischen Regierung, der UN und der WB auswirken.

Pakistans Übergangsplan 2019-2021

Um Selbstverpflichtungen des *World Humanitarian Summit* und des *Grand Bargain* zu erfüllen, wurde der derzeit laufende 2018-2020 *FATA Transition Plan* als Pilotprojekt mit dem Ziel, die Lücke zwischen humanitären und Entwicklungsakteuren zu füllen, initiiert (OCHA 2018a). Die *FATA Transition Task Force (FTTF)* bestehend aus UN, WB, NGOs, Geldgebern und der Regierung Pakistans, hat diesen Übergangsplan entwickelt. Im *FATA* Übergangsplan formulieren Organisationen aus humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit gemeinsam „kollektive, quantifizierbare und mehrjährige Zielsetzungen, die die jeweiligen Vorteile der einzelnen Partner berücksichtigen (OCHA 2018a, 2).

Das Vorhaben begann 2017 mit einer gemeinsamen Datenerhebung und der zugehörigen Datenanalyse der UN und der WB zur Vulnerabilität von Haushalten und Institutionen. Hauptziel des *FATA* Übergangsplans ist es, Binnenvertriebene bei der Rückkehr und der Wiederherstellung ihrer Existenzgrundlage zu unterstützen. Im Jahr 2017 erhielten 94% aller Vertriebenen (438.657 Familien) Unterstützung bei ihrer Rückkehr und beim Wiederaufbau ihrer Lebensgrundlage (OCHA 2018b). Der Übergangsplan sieht dazu vier kollektive Ergebnisse vor: (1) Schaffung von Existenzgrundlagen und Wirtschaftswachstum, (2) Zugang zu Basisleistungen, (3) einen widerstandsfähigen Wiederaufbau, und (4) Regierungsführung und Justiz (OCHA 2019). Laut OCHA ist der Übergangsplan auf verschiedene Rahmenwerke der Entwicklungszusammenarbeit abgestimmt, darunter der auf zehn Jahre angelegte sozioökonomische Entwicklungsplan der Regierung Pakistans, der dritte sogenannte *One Plan (III)* der UN, die Strategie der Länderpartnerschaften der WB, und die Sustainable Development Goals (SDGs).

Eine dermaßen umfassende Herangehensweise an langanhaltende strukturelle Entwicklung und humanitäre Herausforderungen wirkt auf den ersten Blick äußerst geeignet, um strukturelle Herausforderungen in den merged districts anzugehen. Jedoch kritisierten Vertreter*innen der Zivilgesellschaft,

dass bei der Erstellung des Übergangsplans die Stimmen von einer Vielzahl diverser Interessenvertreter*innen nicht genug Gehör fanden. Interviewpartner*innen betonten, dass (lokale) zivilgesellschaftliche Organisationen beiseitegedrängt wurden, da sie nur an einem einzigen Koordinationstreffen teilnehmen durften, und dass ressourcenreiche Organisationen überproportional berücksichtigt wurden.¹² Darüber hinaus kritisierte ein*e Interviewpartner*in, dass die Daten und Einschätzungen lokaler Organisationen zwar in vorangegangenen *Humanitarian Response Plans* (HRP) und *Humanitarian Needs Overviews* (HNO) einbezogen worden waren, dies aber während der Erstellung des *collective outcome process* nicht der Fall war.¹³

Obwohl es auch vom Übergangsrahmenwerk (*Transitional Framework*) unabhängig durchgeführte (I)NGO- und UN-Projekte gibt, sahen einige Interviewpartner*innen das Übergangsrahmenwerk als potenzielles Instrument der Behörden an, um zivilgesellschaftliche Aktivitäten auf Regierungskurs zu bringen, anstatt ihnen Freiräume zu lassen. Ein*e Interviewpartner*in argumentierte dass „NGOs innerhalb dieses Plans Dienstleister und ausführende Organisationen der Regierung“ seien¹⁴ und dass der Nexus dem Staat sehr gelegen komme, weil er das Narrativ unterstütze, dass humanitäre Akteure zu einem staatlichen Narrativ beitragen, womit der Handlungsspielraum humanitärer Organisationen weiter eingeschränkt werde und mit ihm jede Art von Aktivität, die nicht den Vorstellungen des Staates entspreche.¹⁵ Andere Interviewpartner*innen äußerten sich weniger kritisch. Sie sahen das Übergangsrahmenwerk als eine gute Möglichkeit an, um Nothilfe, Wiederaufbau und Entwicklung strukturell miteinander zu verbinden und damit effektiver zu gestalten.¹⁶ Sie hoben hervor, dass viele lokale Organisationen sowieso unter einem doppelten Mandat arbeiteten und selbst Organisationen mit einem ausgeprägten humanitären Profil auch Entwicklungszusammenarbeit betrieben. Ihnen erschien die Unterteilung der Bereiche in Silos daher unnatürlich, besonders weil die meisten von ihnen eng mit lokalen Gemeinden zusammenarbeiten, die von sich aus gar keinen Unterschied zwischen humanitären und auf Entwicklung bezogenen Bedarfen machen.

Die Umsetzung des Rahmenwerks ist bereits weit vorangeschritten, jedoch findet dieser Prozess wie auch Monitoring und Evaluation auf wenig transparente Weise statt. Lokale NGO-Vertreter*innen kritisierten, dass sie niemals einen finalen Plan erhalten hätten, da dieser „das Büro der Erstellung nie verlassen“ habe, und dass sie den Überblick darüber, was ein solcher Plan beinhalte, verloren hätten.¹⁷ Ein*e Interviewpartner*in merkte an, dass das Übergangsrahmenwerk die „Bedarfe und Erwartungen der lokalen Gemeinden nicht erfülle“, obwohl NGOs große Hoffnungen in ihn gesetzt hatten, da „der *Triple Nexus* aus der Perspektive der lokalen Gemeinden betrachtet viel Sinn“ ergebe,¹⁸ da ihre Bedürfnisse selten genau in die Schubladen eines Silo-Ansatzes passten. Ein*e NGO-Vertreter*in bewertete das Rahmenwerk als „Machtstruktur, die den Eliten zugutekomme, anstatt die Prioritäten der lokalen Gemeinden zu erfüllen.“ Damit schreibe das Rahmenwerk einen alten Entwicklungsansatz fort, der keinen Wandel bringe.¹⁹

Trotz seines Status als UN-WB Pilotland ist es schwer einzuschätzen, wie der *Triple Nexus* in Pakistan konkret aussieht, weil es dem Prozess an der nötigen Transparenz mangelt. Zum einen häufen sich kritische Stimmen die besagen, dass es bei der Ausarbeitung des Übergangs-Rahmenwerks der Partizipation eines diverseren Sets an Interessenvertreter*innen bedürfe. Außerdem ist es schwierig, den Pilotprozess einzuschätzen oder zu evaluieren, da es kaum öffentlich zugängliche offizielle Kommunikation oder Dokumentation darüber gibt. OCHA beispielsweise erwähnt in seiner *Global Humanitarian Overview* von 2020 Pakistans Übergangs-Rahmenwerk als Länderbeispiel für die Erbringung einer besseren Zusammenarbeit zwischen dem Hilfs- und dem Entwicklungssektor (OCHA 2019). UNDP bezeichnet den *Triple Nexus* ebenfalls als wichtig für seine Arbeit in Pakistan, indem das Büro die wechselseitigen Abhängigkeiten von Entwicklung und Frieden unterstreicht (UNDP 2019; 2020). Für die pakistanischen Regierungsbehörden erscheint der *Triple Nexus* vor allem von finanziellem Interesse zu sein, da „[die Regierung der KP] Provinz erst aktiv wurde, als der kollektive Ergebnisprozess (teilweise) finanziell gefördert wurde“ (IASC 2020).

Ein möglicher Grund für den Mangel an Transparenz könnte in der in Pakistan umstrittenen Natur des Friedensaspekts liegen. Ein*e Interviewpartner*in deutete an, der ehemalige *Resident* und *Humanitarian Coordinator* Neil Buhne, der seinen Posten zum Ende des Jahres 2019 niedergelegt hatte, habe es aufgrund politischer Befindlichkeiten abgelehnt, Pakistan als *Triple Nexus*-Fallstudie international zu präsentieren.²⁰ Diese Behauptung wird von der Tatsache untermauert, dass Pakistans Pilotprozess in der offiziellen Kommunikation kaum Erwähnung findet, und anders als beispielsweise Mali oder Somalia, auch in internationalen Debatten selten erwähnt wird.

Flexiblere, auf mehrere Jahre angelegte Finanzierungspläne könnten die Lücke füllen, die auf Grund von niedriger und in der Summe rückläufiger Finanzierung besteht. Dies würde die Einrichtung von sogenannten "crisis modifiers" erlauben.

Handlungsspielraum für zivilgesellschaftliche Akteure innerhalb eines *Triple Nexus*-Ansatzes?

Ein Ansatz, der humanitäre, Entwicklungs- und Friedensarbeit miteinander verbindet, könnte für Pakistans Herausforderungen theoretisch enorm förderlich sein. Das Land ist von sich langsam entwickelnden Krisen wie Dürre betroffen, die nicht direkt den einzelnen Silos der Geldgeber zugeordnet werden können und daher vernetzte Herangehensweisen erfordern. Flexiblere, auf mehrere Jahre angelegte Finanzierungspläne könnten die Lücke füllen, die aufgrund von niedriger und in der Summe rückläufiger Finanzierung besteht. Dies würde die Einrichtung von sogenannten „*crisis modifiers*“²¹ (Peters und Pichon 2017) erlauben, wenn in auftretenden Notfällen die humanitären Bedarfe finanziert werden müssen. Die interviewten Expert*innen berichteten, dass etwa die britischen und schwedischen Entwicklungsministerien ihre Finanzierungsinstrumente dahingehend angepasst hätten, diese Anforderungen zu erfüllen (Levine und Kusnierek 2019). Der britische Geldgeber DFID beispielsweise verfügt über ein mehrjähriges humanitäres Programm, das sowohl unmittelbare Nothilfe- als auch frühe Wiederaufbaumaßnahmen abdeckt und diese mit UN- und zivilgesellschaftlichen Initiativen verbindet. Zielsetzung des Programms ist es, zugrundeliegende Schwachstellen anzugehen. Damit geht es in die gleiche Richtung wie Ziele und Vorhaben eines *Triple Nexus*-Ansatzes, ohne dies explizit so zu verpacken. Eine unabhängige Evaluation allerdings kam zu dem Ergebnis, dass es nicht unbedingt langfristig angelegte Finanzierungen sind, die vernetzte Denkweisen ermöglichen, sondern eine „signifikante Transformation [...] der Art und Weise, wie verschiedene humanitäre und andere Maßnahmen konzipiert werden um komplexe Ursachen von Vulnerabilitäten anzugehen; und wie humanitäre Organisationen ihre eigene Rolle in Krisen verstehen“ (Levine und Kusnierek 2019, 33). Die Interviewpartner*innen erwähnten außerdem ein vom schwedischen Entwicklungsministerium SIDA finanziertes Programm mit dem Fokus auf Erhöhung der Krisenresilienz, welches es möglich macht, humanitäre und Entwicklungsprogramme auf der strukturellen Ebene miteinander zu verbinden.

Eine Mehrzahl vor allem der lokalen und nationalen NGOs berichtet, dass sie bereits einen *Dual Nexus*-Ansatz in ihrer Arbeit umsetzen. Dass Ausmaß von Ernährungsunsicherheit und Mangelernährung ist noch immer relativ hoch; daher bietet sich dies als offensichtliches Thema an, um die Kooperation zwischen Organisationen in einem *Triple Nexus*-Ansatz zu operationalisieren, der auf tatsächlicher zivilgesellschaftlicher Partizipation basiert. Das *National Humanitarian Network* (NHN), ein nationales NGO Koordinierungsforum, könnte hier eine Vermittlerrolle einnehmen, um eine Führung durch die Zivilgesellschaft sicherzustellen. Ein*e lokale*r NGO-Vertreter*in betonte, dass, dass es fördernd sein könnte, Komponenten wie sozialen Zusammenhalt zu stärken, ohne diese an prominenter Stelle als friedensfördernde Maßnahmen zu bezeichnen. Seine Raison: „Innerhalb des Kreises der Praktiker*innen gibt es mehr Freiraum um über [Frieden] zu sprechen, aber in Gesprächen mit der Regierung vermeiden wir die heikleren Themen.“²²

Schlussfolgerung

Eine langwierige Flüchtlingssituation, großangelegte Umsiedlungsprogramme, langsam einsetzende und wiederkehrende Naturkatastrophen, politische Instabilität, interkommunale Gewalt und Ungleichheit, rückläufige humanitäre Mittel: Diese komplexen humanitären und entwicklungspolitischen Herausforderungen Pakistans verdeutlichen das Potenzial und die Notwendigkeit eines miteinander verknüpften, langfristigen und nachhaltigen Ansatzes, der auf den komparativen Vorteilen der einzelnen Hilfsakteure beruht. Die Idee hinter dem *Triple Nexus* birgt im Falle Pakistans jedoch mehrere Vorbehalte. Konfliktminderung und Friedenskonsolidierung sind im pakistanischen Kontext nicht nur heikle Themen, sondern sogar Tabus; auch die Arbeit an diesen Themen – innerhalb oder außerhalb eines staatlich gelenkten Rahmens – ist an viele Bedingungen geknüpft.

Obwohl die *Triple Nexus*-Debatte in Pakistan nicht im Vordergrund steht, besteht aufgrund des eingeschränkten und militarisierten Kontextes die erhebliche Gefahr einer Instrumentalisierung. Das Beispiel der KP-Provinz mit ihrem strengen Genehmigungsverfahren und den Reisebeschränkungen hat dies gezeigt. Die Beteiligung an einem staatlich geführten *Triple Nexus* in Pakistan könnte daher für Organisationen erhebliche Gefahren bergen, unter Druck gesetzt zu werden, einem von der Regierung vorgegebenen Kurs zu folgen.

Forschungsergebnisse deuten darauf hin, dass die von humanitären Akteuren häufig geäußerte Kritik und Skepsis gegenüber dem *Triple Nexus* auch für den pakistanischen Kontext gilt. So konnte zum Beispiel bei der Ausarbeitung des FATA-Übergangsplans beobachtet werden, dass den (lokalen) NGOs in den *collective outcome process* lediglich eine Nebenrolle zugestanden wurde. Viele humanitäre Akteure kritisieren den *Triple Nexus* wegen seiner Unschärfe in Bezug auf die Operationalisierung des Friedensaspekts. Dies ist auch in Pakistan der Fall, da ein Mangel an konzeptioneller Klarheit in diesem Bezug zu einer Verschwommenheit der Konzepte führt, wodurch positive Friedens- und *bottom-up*-Ansätze benachteiligt werden. Obwohl sie auch ohne eine Legitimierung durch den *Triple Nexus* fortbestehen, besteht die Gefahr, dass diese Aspekte bestehende Tendenzen verschärfen könnten, wenn ein *Triple Nexus*-Rahmen zur Norm wird.

In den zusammengelegten Distrikten der KP-Provinz gibt es ein starkes Motiv, die Volatilität zu stabilisieren, anstatt die zugrunde liegenden langfristigen Vulnerabilitäten und Ungleichheiten anzugehen. Daher birgt die Förderung eines *Triple Nexus*-Ansatzes potenzielle Gefahren, das Narrativ eines starken pakistanischen Staates weiter zu befeuern, was dazu führen kann, dass Hilfsleistungen enger mit nationalen und internationalen Stabilisierungsmaßnahmen verknüpft werden. Zivilgesellschaftliche Akteure befürchten daher, dass strenge Projektgenehmigungsverfahren, Zugangsgenehmigungen, Registrierungsverfahren und Reisegenehmigungen ihre Fähigkeit gefährden, unabhängige Bedarfsermittlungen und prinzipientreue Hilfe durchzuführen.

Angesichts früherer Interventionen wird die UN zudem nicht unbedingt als neutraler Hilfsakteur gesehen, da Kritiker*innen ihre Unabhängigkeit bei der Zusammenarbeit mit der Regierung des Gastlandes in Frage stellen. Dies deutet auf eine erhebliche Gefährdung bedarfsorientierter, prinzipienorientierter humanitärer Hilfe hin, sollten sich Hilfsorganisationen weigern, sich innerhalb eines staatlich geführten *Triple Nexus*-Rahmens anzupassen. Das Beispiel der erzwungenen Schließung aller Gesundheitsaktivitäten von Ärzten ohne Grenzen in den FATA-Gebieten im Jahr 2017, die nach 14 Jahren der Tätigkeit in diesem Gebiet erfolgte, zeigt, dass dies mehr als nur eine düstere Prognose ist (MSF 2018).

Ungeachtet dessen besteht ein großer Bedarf an einem ganzheitlichen, transformativen Ansatz zur Bewältigung der Herausforderungen Pakistans, und einige Beispiele für transformative Planung wurden kurz angeschnitten. Eine thematische Zusammenarbeit im Bereich der Ernährungssicherheit mit gemeinsamen Bedarfsermittlungen und kollektiv gesetzten Zielen scheint eine besonders naheliegende Wahl für einen *Triple Nexus*-Ansatz in Pakistan zu sein. Beispielsweise sind Konflikte um Ressourcen, die durch den Klimawandel verschärft werden, ein Bereich, in dem es viele Überschneidungen mit Agrar- und Ernährungsthemen gibt, die sich auf kurzfristige humanitäre Bedarfe wie Ernährungsunsicherheit und Unterernährung auswirken.

Darüber hinaus lässt eine rückläufige Tendenz von humanitärer Finanzierung - eine Verlagerung hin zu Entwicklungsprogrammen zu und ermöglicht somit mehr Raum für Konzepte von „Entwicklung als Frieden“. Zwar können Hilfsorganisationen in Pakistan oftmals nicht per se an Friedensbildung arbeiten, doch gibt es Möglichkeiten für sie, Konfliktsensitivität offener zu berücksichtigen, indem sie innerhalb des dualen Nexus von humanitärer Arbeit und Entwicklung agieren. Es gibt beträchtliche Überschneidungen mit Themen, an denen (!)NGOs bereits arbeiten und die indirekt zu einer friedlicheren Gesellschaft beitragen könnten, indem sie sich mit Geschlechter- und wirtschaftlichen Ungleichheiten, dem Management natürlicher Ressourcen und der Urbanisierung befassen. Ein systematischerer Fokus auf Konfliktsensitivität könnte somit Entwicklungsrückschritte aufgrund von sozialen Spannungen oder Gewalt mildern.

Pakistans fragiler Übergang zur Demokratie bedarf dringend eines langangelegten Friedenseinsatzes anstelle kurzfristiger Sicherheitsstrategien mit ihrer Priorisierung von Antiterrormaßnahmen und Stabilisierungsansätzen. Ein vielfältiges Spektrum von Akteuren, darunter Akteure der Zivilgesellschaft, internationale, nationale und lokale Entwicklungs- und humanitäre Organisationen, sollte ein wichtiger Teil eines umfassenden Ansatzes zur Bewältigung der Herausforderungen sein, denen sich Pakistan gegenübersteht. Zum jetzigen Zeitpunkt scheint ein formaler, von den Vereinten Nationen oder vom Staat gelenkter *Triple Nexus*-Ansatz jedoch keine geeignete Lösung für prinzipientreue humanitäre Akteure zu sein, da sich frühere Fehler wiederholen könnten.

Abkürzungsverzeichnis

DFID	Department for International Development / Britische Entwicklungsministerium
FATA	Federally Administered Tribal Areas
FATF	Financial Action Task Force / Arbeitskreis Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung
FTTF	FATA Transition Task Force
HCT	Humanitarian Country Team
HNO	Humanitarian Needs Overview
HRP	Humanitarian Response Plan
INGO	Internationale Nicht-Regierungsorganisationen
KP	Khyber Pakhtunkhwa (Provinz)
NGO	Nicht-Regierungsorganisationen
NHN	National Humanitarian Network (Pakistanisches NGO Forum)
OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs / Amt der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
SDGs	UN Sustainable Development Goals / UN Nachhaltigkeitsziele
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency / Schwedisches Entwicklungsministerium
UN	United Nations / Vereinte Nationen
UNDP	United Nations Development Programme / Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
WB	Weltbank

Glossar

Triple Nexus bedeutet die Verknüpfung von humanitärer Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Friedensarbeit (OECD 2019).

Frieden und Friedeslogik bezieht sich auf ein komplexes, langfristiges und vielschichtiges Konzept, das darauf abzielt, die Gewalt zu verringern und die Gerechtigkeit zu erhöhen. Friedenskonsolidierung kann als ein inklusives Unterfangen betrachtet werden, das darauf abzielt, die Beziehungen zwischen gesellschaftlichen Gruppen zu verbessern und die Gewalt zu verringern. Sie umfasst die Arbeit an strukturellen Widersprüchen und konstruktiven Veränderungen von Einstellungen (Plattform Zivile Konfliktbearbeitung 2019).

Sicherheit wird in dieser Studie als ein Konzept zur Abwehr von Bedrohungen definiert. Jeder Akteur definiert die Art und Dimension von Bedrohungen individuell, möglicherweise in Verbindung mit Verbündeten. Sicherheit, wie sie von einer Regierung definiert wird, umfasst meist den Schutz der Bürger, der Souveränität und der territorialen Integrität (auch der Verbündeten) sowie den Schutz der nationalen Wirtschaft. Sicherheits- oder Stabilisierungsansätze tendieren dazu, einige Gruppen gegen bestimmte Bedrohungen zu verteidigen, während sie andere potenziell ausschließen (Plattform Zivile Konfliktbearbeitung 2019).

Stabilisierung ist ein Prozess, der im Rahmen einer politischen Strategie zivile, polizeiliche und militärische Mittel verknüpft, flexibel und gezielt Konflikte adressiert, um Gewalt zu reduzieren, die Lebensumstände der Bevölkerung schnell spürbar verbessert und die Voraussetzungen für nachhaltige Entwicklung und Frieden schafft (Reder, Schneider, und Schroeder 2017).

Endnoten

¹ Für weitere Hintergrundinformationen zum *Triple Nexus* siehe: Hövelmann, Sonja. 2020. *'Triple Nexus to Go'*. Berlin: Centre for Humanitarian Action.

² Trotz eines stetigen Anstiegs des Bruttoinlandsprodukts verbleibt Pakistans Position im Human Development Index seit vielen Jahren unverändert auf Rang 147 von 188 Ländern. Beim Index für Geschlechtergerechtigkeit nimmt Pakistan den vorletzten Platz ein und liegt damit vor dem Jemen.

³ Jirga ist ein Rat von Stammesältesten und männlichen Anführern, welche Entscheidungen auf Grundlage der kulturellen Regeln der Pakhtunwali treffen. (Levine 2019). Bis 2017 war dies die einzige Jurisdiktion in FATA, da die Region nicht unter die konstitutionelle Verfassung der anderen Provinzen fiel.

⁴ Interview mit einer INGO

⁵ Interview mit einer INGO

⁶ Es gibt eine Vorgabe, dass jedes Hilfsprojekt durch ein No-Objection Certificate (NOC) durch die Behörden freigegeben werden muss. Das NOC wird offiziell innerhalb von sieben Tagen vom Ministerium für Finanzen und Wirtschaft ausgestellt. In der Praxis dauert dieser Prozess häufig deutlich länger und wird teilweise als Mittel genutzt, um Druck auf (!)NGOs auszuüben, damit diese bestimmte Vorgaben akzeptieren. Beispielsweise ist es nur wenigen Organisationen gestattet in den newly merged districts zu arbeiten, noch seltener wird das NOC für internationale Helfer*innen ausgestellt. Teilweise werden Fahrzeuge militärisch eskortiert, obwohl dies gegen die Verhaltenskodex von vielen Hilfsorganisationen verstößt.

⁷ Interview mit einem humanitären Geber

^{8, 9, 10, 11} Interview mit einer INGO

¹² Interview mit NGOs

¹³ Interview mit einer NGO

^{14, 15} Interview mit einer INGO

^{16, 17, 18}, Interview mit einer NGO

¹⁹ Interviews mit NGO/INGOs

²⁰ Interview mit einer NGO

²¹ Krisenmodifikatoren („crisis modifiers“) sind innovative Optionen der Risikofinanzierung, die helfen sollen, mit kleinen Krisen umzugehen, die den Entwicklungsfortschritt behindern (Peters und Pichon 2017).

²² Interview with NGO worker

Literaturverzeichnis

ACAPS. 2019. „Pakistan“. 11. Oktober 2019. <https://www.acaps.org/country/pakistan/crisis/complex-crisis>.

Ali, Nosheen. 2010. „Books vs Bombs? Humanitarian Development and the Narrative of Terror in Northern Pakistan“. *Third World Quarterly* 31 (4): 541–59. <https://doi.org/10.1080/01436591003701075>.

Andrabi, Tahir, und Jishnu Das. 2010. „In Aid We Trust: Hearts and Minds and the Pakistan Earthquake of 2005“. SSRN Scholarly Paper ID 1688196. Rochester, NY: Social Science Research Network. <https://papers.ssrn.com/abstract=1688196>.

Crisis Group. 2020. „Pakistan“. Crisis Group. 2020. <https://www.crisisgroup.org/asia/south-asia/pakistan>.

Georgy, Michael. 2010. „Aid Must Follow Pakistan Military Gains: U.N.“ *Reuters*, 27. April 2010. <https://uk.reuters.com/article/uk-pakistan-taliban-development-intervie-idUKTRE63Q0HG20100427>.

Greenwood, Lauren, und Gowthaman Balachandran. 2014. „The search for common ground Civil-military relations in Pakistan“. HPG Working Paper. London: ODI. <https://www.refworld.org/pdfid/53469ed24.pdf>.

Hövelmann, Sonja. 2020. *„Triple Nexus to go“*. Berlin: Centre for Humanitarian Action. <https://www.chaberlin.org/en/publications/triple-nexus-to-go-2/>.

HPG. 2009. „A clash of principles? Humanitarian action and the search for stability in Pakistan“. London: Overseas Development Institute. <https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/4854.pdf>.

IASC. 2020. „Light Guidance on Collective Outcomes“. Internal document.

International Crisis Group. 2018. „Shaping a new peace in Pakistans Tribal areas“. Brussels: International Crisis Group.

———. 2019. „Pakistan: Challenges of a Weak Democracy“. Crisis Group. 28. Januar 2019. <https://www.crisisgroup.org/asia/south-asia/pakistan/pakistan-challenges-weak-democracy>.

Janjua, Haroon. 2017. „'Illegal and Primitive': Pakistan Expels Foreign Aid Groups in Drovers“. *The Guardian*, 18. Dezember 2017, Abschn. Global development. <https://www.theguardian.com/global-development/2017/dec/18/illegal-primitive-pakistan-expels-29-foreign-aid-groups>.

Levine, Simon. 2019. „The impact of displacement on gender roles and relations The case of IDPs from FATA, Pakistan“. London: ODI. <https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/12610.pdf>.

Levine, Simon, und Agata Kusnierek. 2019. „Multi-Year Humanitarian Funding in Pakistan“. HPG Report. London: HPG. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12817.pdf>.

Mohmand, Shandana Khan. 2019. „The Implications of Closing Civic Space for Sustainable Development in Pakistan“. Working Paper. Brighton: Institute for Development Studies. https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/14315/Wp521_OnlineR.pdf?sequence=1.

- Mukhtar, Imran. 2020. „Pakistan Accepts Help in the Age of COVID-19“. *The New Humanitarian*. 15. April 2020. <https://www.thenewhumanitarian.org/news/2020/04/15/coronavirus-Pakistan-aid-access-NGO-restrictions>.
- OCHA. 2018a. „Allocation Strategy Paper. Pakistan Humanitarian Pooled Fund“. <https://reliefweb.int/report/pakistan/first-standard-allocation-strategy-paper-2018-pakistan-humanitarian-pooled-fund>.
- . 2018b. „Pakistan Humanitarian Pooled Fund Annual Report 2018“. <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Pakistan%20HF%20Annual%20Report%202018.pdf>.
- . 2019. „Global Humanitarian Needs Overview 2020“. Geneva: OCHA. https://www.unocha.org/sites/unocha/files/GHO-2020_v9.1.pdf.
- OECD. 2019. „DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus“. OECD. <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/643/643.en.pdf>.
- Omidian, Patricia, Catherine Panter-Brick, und Peter Piot. 2015. „Dignity Under Extreme Duress“. In *Medical Humanitarianism*, herausgegeben von Catherine Panter-Brick und Sharon Abramowitz, 23–40. *Ethnographies of Practice*. University of Pennsylvania Press. www.jstor.org/stable/j.ctt16xwb48.5.
- Pécharre, Marion. 2011. „Humanitarian Action in Pakistan 2005–2010: Challenges, Principles, and Politics“. Tufts University.
- . 2012. „Politics, Rhetoric, and Practice of Humanitarian Action in Pakistan“. In *The Golden Fleece: Manipulation and Independence in Humanitarian Action*, herausgegeben von Antonio Donini, 149–70. Sterling, Va: Kumarian Press.
- Peters, Katie, und Florence Pichon. 2017. „Crisis Modifiers. A solution for a more flexible development-humanitarian system“. BRACED. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11861.pdf>.
- Plattform Zivile Konfliktbearbeitung. 2019. „The Logic of Peace: thinking ahead in dialogue with peace organizations and politics“. http://www.konfliktbearbeitung.net/sites/default/files/the_logic_of_peace_a4-web.pdf.
- Reder, Philipp, Sven Schneider, und Robin Schroeder. 2017. „Stabilisierung in Akuten Krisen: Strategisch, Eigenständig Und Komplementär“. 13. Februar 2017. <https://peacelab.blog/2017/02/stabilisierung-in-akuten-krisen-strategisch-eigenstaendig-und-komplementaer>.
- Saeed, Aamir. 2018. „Pakistan’s NGO Crackdown Prompts Widening Alarm among Aid Workers“. *The New Humanitarian*. 6. März 2018. <https://www.thenewhumanitarian.org/news/2018/03/06/pakistan-s-ngo-crackdown-prompts-widening-alarm-among-aid-workers>.
- Shah, Qasim Ali, und Babar Shahbaz. 2015. „Perceptions of post-conflict livelihoods interventions in Khyber Pakhtunkhwa, Pakistan: Targeting access and relevance“. SLRC Working Paper 29. London: SLRC. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a0898de5274a27b2000131/SLRC-WP29.pdf>.
- UNDP. 2019. „The FATA Transition and Recovery Programme (FTRP) Project Brief“. August 2019. [https://www.undp.org/content/dam/pakistan/docs/Project%20Briefs/August2019/Project%20brief%20-%20FATA%20Transition%20and%20Recovery%20Programme%20\(Updated%20June%202019\)%20-%20reviewed-clean.pdf](https://www.undp.org/content/dam/pakistan/docs/Project%20Briefs/August2019/Project%20brief%20-%20FATA%20Transition%20and%20Recovery%20Programme%20(Updated%20June%202019)%20-%20reviewed-clean.pdf).
- . 2020. „The Peace-Development Nexus“. Vol. 6, Issue 3. *Development Advocate Pakistan*. Islamabad: UNDP. https://www.pk.undp.org/content/pakistan/en/home/library/development_policy/dap-vol6-issue3-the-Peace-Development-Nexus.html.
- Uppsala Conflict Database. 2020. „Pakistan - Conflict Data - Humanitarian Data Exchange“. 2020. <https://data.humdata.org/dataset/45b4537b-4dbf-4f66-835b-95569ec7b970>.
- Wilder, Andrew. 2008. „Perceptions of the Pakistan Earthquake Response“. Boston: Feinstein International Center. <https://fic.tufts.edu/wp-content/uploads/HA2015-Pakistan-Earthquake-Response.pdf>.
- . 2010. „Aid and Stability in Pakistan: Lessons from the 2005 Earthquake Response“. *Disasters* 34 (Oktober): S406–26. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7717.2010.01209.x>.
- Yousaf, Farooq, und Syed FurrukhZad. 2020. „Pashtun Jirga and prospects of peace and conflict resolution in Pakistan’s ‘tribal’ frontier“. *Third World Quarterly* 0 (0): 1–18. <https://doi.org/10.1080/01436597.2020.1760088>.
- Zamore, Leah. 2019. „The Triple Nexus in Practice: Toward a New Way of Working in Protracted and Repeated Crises“. New York: Center on International Cooperation. <https://cic.nyu.edu/publications/the-triple-nexus-in-practice>.

IMPRESSUM

© Centre for Humanitarian Action, September 2020.

Diese Publikation ist Teil des Forschungsprojekts *“Triple Nexus in der Praxis”* am Centre for Humanitarian Action (CHA).

Sonja Hövelmann ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am CHA. Im Rahmen ihrer Feldforschung ist sie im November 2019 nach Pakistan gereist.

VORGESCHLAGENE ZITIERWEISE

Hövelmann, Sonja. 2020. *Triple Nexus* in Pakistan: Ein Balanceakt zwischen dem Regierungsnarrativ und unabhängiger humanitärer Hilfe. Berlin: Centre for Humanitarian Action.

CHA PUBLIKATIONEN

Roepstorff, Kristina 2020: Localisation and Shrinking Civic Space: tying up the loose ends. Berlin: Centre for Humanitarian Action.

DuBois, Marc. 2020. *Triple Nexus* – Threat or Opportunity for the Humanitarian Principles? Berlin: Centre for Humanitarian Action.

Roepstorff, Kristina, Charlotte Faltas, und Sonja Hövelmann. 2020. Anti-Terrormaßnahmen und Sanktionsregime: Shrinking Space für Humanitäre Hilfsorganisationen. Berlin: Centre for Humanitarian Action.

Roepstorff, Kristina. 2019. Migration and the Shrinking Humanitarian Space in Europe. From maritime search and rescue operations to contested humanitarian action in EU countries. Berlin: Centre for Humanitarian Action.

Steinke, Andrea. 2020. Haiti Ten Years After Douz Janvye. Humanitarian perspectives and lessons learnt from the 2010 earthquake in Haiti. Berlin: Centre for Humanitarian Action.

Südhoff, Ralf, and Sonja Hövelmann. 2019. Wo steht die deutsche humanitäre Hilfe ? Berlin: Centre for Humanitarian Action.

CHA | Maecenata Stiftung

Rungestrasse 17

D-10179 Berlin

Fon: +49 (0)30 2838 7911

info@chaberlin.org

September 2020