

# 印度中和化哈利斯坦運動模式之探討： 吉爾主義的成功經驗

孫國祥<sup>※</sup>

## 目次

- |                        |               |
|------------------------|---------------|
| 一、前言                   | 四、同步化的行動提高中和率 |
| 二、吉爾主義的概念框架            | 五、維持行動需要政治意志  |
| 三、地方情報有助於區分恐怖主義者和非戰鬥人員 | 六、結論          |

## 摘要

1981年至1994年期間，印度的旁遮普邦遭受粗暴的叛亂行動。1990年代初期，恐怖主義似乎將壓倒印度聯盟的安全力量，觸發它的分裂。然而在一年之內，一次決定性的安全力量攻勢打破了旁遮普邦戰鬥精神的支柱。轉變主要歸結於一個人的敏銳行動，錫克教警官吉爾肩負與印度最暴劣的恐怖運動交戰。然而，轉變更加微妙的原因是對包括作戰行動和心理戰目的情報的密集使用，而且利用「合作指揮」的概念取得軍事火力的優勢，同時避免如此為之的煽動性效應。因此，本文旨在檢驗吉爾反恐獨特方法的本質和經驗的根源。作為一個民主國家的公務員，他缺乏專制國家授與渠壓制工具的操作空間，而且必須面對所有其他第三世界主義的挑戰。本文將闡明在他處反恐戰役前所未見的某種學說創新是如何克服了該等挑戰。

**關鍵字：**哈利斯坦運動、錫克教徒、吉爾主義、反恐

## 一、前言

印度在旁遮普邦戰勝政治宗教（politico-religious）恐怖主義，代表引人矚目的反恐成就。在歷史上首次，一個民主國家的安全力量能全面的戰勝恐怖主義者運動，而非僅止於抑制恐怖活動。尤有進者，其中印度沒有做出政治妥協，也沒有處理「根源」。<sup>1</sup>然而，恐怖主義在旁遮普的迅速和持續消失仍十分令人驚奇。

<sup>※</sup> 南華大學亞太研究碩士班助理教授。

<sup>1</sup> Ajai Sahni, "Responding to Terrorism in Punjab, and Jammu and Kashmir," in S.D. Muni, ed., *Responding to Terrorism in South Asia*, New Delhi: Manohar, 2006, p. 69.

事實上，真正令人印象深刻的是旁遮普代表了現代宗教恐怖主義較為早期的案例。1981年和1993年間，高達21,469人在衝突中死亡，包括8,009名恐怖主義者。<sup>2</sup>雖然分離主義者公開為獨立的錫克教祖國即哈利斯坦運動（Khalistan movement）的創立而奮鬥，但實際上他們是無政府主義（nihilistic）者。恐怖主義者公開的政治目標是為旁遮普從印度中贏得獨立。他們的做法大致可達到其界定的戰略上的邏輯。然而，不在於尋求贏得信徒對錫克教徒分離主義的概念，恐怖主義者反而只是尋求在印度內部盡可能製造混亂。<sup>3</sup>在他們之間，儘管在對抗新德里的立場上大致維持了團結，但162多個恐怖團夥甚至為了擁有優越地位不時爆發激烈衝突。

對於政治行動缺少任何一貫的藍圖而且被迫幾乎完全依賴外國的贊助，許多所謂的哈利斯坦好戰份子聚焦於自我昇華（self-enrichment）。<sup>4</sup>他們少數的確是逐漸認真看待分離論，但也面對苛刻的幻滅。本質上，雖然分離的錫克教徒十分具體的表達他們的目標，且能相當明確的說明，但恐怖主義者基本上仍是無政府主義者。他們對願景轉化為現實的藍圖圍繞在天真的希望新德里將單純的喪失保有旁遮普的意志，或未來因許多國外政府對新德里施壓而取得獨立。<sup>5</sup>

在旁遮普的恐怖主義（此後稱為哈利斯坦恐怖主義）是一個進口的現象，在出生於西方移居境外錫克人（Sikh Diaspora）身分（認同）的危機。<sup>6</sup>移居到加拿大、英國、美國和德國的錫克教徒一旦在海外，他們的種族劃分意識逐漸增加。<sup>7</sup>他們重新發現宗教，因而從1970年代後期開始資助在旁遮普的宗教鬥士。而仍在印度的錫克教徒之中，分離錫克教徒祖國的概念幾乎沒有草根層級的支持。對哈利斯坦最大的發展僅發生於1984年。

回應在旁遮普錫克教極端主義者的一波暴力，1984年6月5日，印度政府派軍隊進入錫克教徒信仰最神聖的聖地金寺（Golden Temple），由於該寺長期以來被恐怖主義者用來作為大本營的複合體，因此金寺已經設置成爲高度防禦的要塞。一場慘烈的戰鬥隨之爆發，戰鬥期間金寺遭受廣泛的破壞。爲了報復，兩名錫克教警察刺殺了印度總理甘地夫人（Indira Gandhi）。

執政國大黨的支持者在甘地夫人謀殺後，展開在全印度犯下一系列恐怖的大屠殺。在印度歷史上一頁不光彩的篇章中，超過3,000名錫克教徒，包括婦女和兒童，在首都德里被活活燒死。但該舉對初期哈利斯坦運動的影響卻是增加其動能。他們在旁遮普先前是下層社會（rag-tag）政治宗教團體，得到移居國外人的捐獻而持續，從而變異成爲分離主義者的反抗。

基於希望安撫錫克教徒社區，印度政府同意作出實質性的讓步。然而，該等可能讓步生效之前，恐怖主義者開始行刺溫和的錫克教領袖。在一種不斷加劇的混沌環境中，在旁遮普的印度軍隊撤出反恐職責。自此，由邦級的警方力量擔負打擊恐怖主義的主要力量。對反恐例外任務初期的適應掙扎，警察並無任何作用。該等情形由於吉爾（Kanwar Pal Singh Gill）在旁遮普的登場而改變。

1934年，吉爾出生在位於現在巴基斯坦的旁遮普城市拉合爾（Lahore）。在1957年加入印度警察（Indian Police Service, IPS）後，他在印度的東北部省分以及在查謨（Jammu）和喀什米爾（Kashmir）服務了25年。<sup>8</sup>1984年到旁遮普就職之前，他已經在阿薩姆（Assam）邦指導反恐特別行動。賦予吉爾肩負幫助旁遮普警力結構上和心理上適應於完全不熟悉的政治恐怖主義現象。

由於認知到他的專門技能，1988年印度政府提拔吉爾任命他在旁遮普擔任警察局長的職位。他

<sup>2</sup> [http://www.satp.org/satporgtp/countries/india/states/punjab/data\\_sheets/annual\\_casualties.htm](http://www.satp.org/satporgtp/countries/india/states/punjab/data_sheets/annual_casualties.htm), accessed on June 24, 2007.

<sup>3</sup> Manraj Grewal, *Dreams after Darkness: A Search for a Life Ordinary Under the Shadow of 1984*, New Delhi: Rupa, 2004, pp. 121-2 and pp. 137-9.

<sup>4</sup> K.P.S Gill, 'Lucrative returns of terrorism,' <http://satp.org/satporgtp/kpsgill/terrorism/Jan6Pio.htm> accessed online on Nov. 29, 2008.

<sup>5</sup> Bhaskar Sarkar, *Tackling Insurgency and Insurgency: Blueprint for Action* New Delhi: Vision, 1998, p. 44.

<sup>6</sup> Interview of former Indian intelligence analyst Bahukutumbi Raman, Chennai, December 28, 2004.

<sup>7</sup> 張占順，〈錫克人移居境外的宗教因素及遭遇〉，《世界民族》，2007年 第06期。

<sup>8</sup> Praveen Swami, "Punjab's Tussle," *Frontline*, Chennai, November 18, 1994, pp. 36-38.

對恐怖主義者心理的瞭解，包括在整體以及特別在旁遮普的案例，使他成為反恐努力的天然領袖。<sup>9</sup> 作為一位在錫克教徒社群內賈特種性制度（Jat caste）的成員，吉爾的身分歸類是他當時正在戰鬥恐怖主義者的鏡像。<sup>10</sup> 他認為，唯有賈特錫克教徒（Jat Sikh）方能戰勝另一賈特錫克教徒，成為支持他其後許多成就的信條。<sup>11</sup>

透過一系列的學說創新，吉爾形塑了旁遮普警方成為印度最有效的反恐力量。1992年，該力量<sup>12</sup> 發動了針對哈爾斯運動最後和同步的反攻，結束在旁遮普18個月內精疲力竭的好戰人士。

自1994年開始，企圖合理化印度在旁遮普非常特殊的反恐成就的理論開始浮現。該理論假定旁遮普警方在吉爾領導下從事「國家恐怖者」（state terror）的運動。<sup>13</sup> 儘管宗教恐怖主義遭遇了挫敗，但不是因為政府的反恐努力。<sup>14</sup> 反之，準神秘的（quasi-mystical）力量通常為眾所周知的「大眾支持」（popular support）放棄了好戰人士的原因。他們的戰勝因此是一個歷史的必然。

從1950年代後期和1960年代進入到後冷戰時代，透過引進許多西方反叛亂理論，學者們從事他們或他們的讀者並不偏好的研究。取而代之的是，他們可以在他們的地方和區域的脈絡之中研究像是旁遮普的衝突而能有很好的成果，而且唯有當時決定若一項政治的反抗曾有「大眾的支持」。如此支持的存在將隱含質疑政府的合法性，而且導致一場反叛亂戰爭。另一方面，大眾支持反抗者的不存在，將使得爭論全然是一場軍事行動的支配，以及因此一場反恐戰爭。

本文希望藉由檢驗吉爾在旁遮普問題對反恐行動的獨特途徑，採取向前推動學術成就。本文整理他在旁遮普打擊恐怖主義者威脅所採取的措施，而且成為一種顯然有別的反恐學說。吉爾主義（Gill Doctrine）從而不是一項印度政府官方的反恐政策。事實上，其乃建議對拖延時間的現行政策以及讓國內安全事務戰線無目標漂流的另外選項。

吉爾的1992年攻勢提供一項稀少和或許孤立的案例，其中全然動力式（亦即武力危機處的）的反恐努力擊敗了一項恐怖主義者運動。迄今為止，學術界大部分通常仍認定唯有安全力量能抑制恐怖主義。<sup>15</sup> 他們確信，恐怖主義的挫敗需要一種「政治解決」的落實，其處理好戰性的「根源」。吉爾戲劇性的證明此命題為偽。本文的目的是解釋他是如何能如此做到的。尤其是其必須證明他的成就並無違反人權而做出理論的貢獻。旁遮普案例沒有在其他地方重複的原因也稍加討論。

## 二、吉爾主義的概念框架

當在1970年代時，「吉爾主義」的核心觀點認為，恐怖主義已經從先前僅僅是政治反抗的策略突變為是一種全新發動戰爭的模式，恐怖主義有所改變。20世紀末與21世紀初的數十年，反恐已經無法僅忽視為一個「法律和秩序」的議題。反之，反恐是個別民族國家安全的重大挑戰，正是由於反恐仍然被錯誤地視為是一個大眾叛亂活動的附屬物。<sup>16</sup>

吉爾認為，流氓國家對恐怖主義的廣泛的外國支持已經戲劇化增加了恐怖團夥的攻擊力量。因此，盲目適用傳統警方「最低武力使用主義」（doctrine of minimal use of force）不再有效。相反的，

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Julio Ribeiro, *Bullet for Bullet: My Life as a Police Officer*, New Delhi: Penguin, 1998, p. 322.

<sup>12</sup> Shekhar Gupta and Kanwar Sandhu, 'K.P.S Gill: True Grit', *India Today*, Delhi, April 15, 1993, p. 63.

<sup>13</sup> Paul Wallace (2006), "Countering Terrorist Movements In India: Kashmir and Khalistan," in Robert J. Art and Louise Richardson eds., *Democracy and Counterterrorism: Lessons from the Past*, Washington D.C: United States Institute of Peace, 2006, p. 426.

<sup>14</sup> K.P.S Gill, "Endgame in Punjab: 1988-93," in K.P.S Gill and Ajai Sahni, eds., *Terror and Containment: Perspectives on India's Internal Security*, New Delhi: Gyan, 2001, p. 24.

<sup>15</sup> Robert J. Art and Louise Richardson, 'Conclusion', in Art and Richardson, eds., *Democracy and Counterterrorism: Lessons from the Past*, Washington D.C: United States Institute of Peace, 2006, p. 564.

<sup>16</sup> Gill (2002a), pp. 1-3.

武力的使用與每一個特定恐怖行動構成的威脅應該合乎比例。

當與配備相關軍事硬體的恐怖主義者戰鬥時，構成「武力最低限度使用」的定義也需要重新調整。如果恐怖主義終究是一種新的戰爭方式，則政府必須作好以戰爭為基礎（war-footing）準備來打擊恐怖主義。與此同時，仍然高度需要隔離地方的居民，避免其遭受不相稱的連帶損害。基於此原因，即使結果是升高己方傷亡，也要避免使用「面目標殺傷武器」（area weapons）<sup>17</sup>和空中戰力。<sup>18</sup>

爲了能全面評斷「吉爾主義」，應需要瞭解吉爾論點中的細微差別。他並未拒絕「不良治理」（misgovernance）扮演著扶植政治的好戰性的主張。實際上，吉爾也無法免於印度的官僚體系的腐敗和普遍的不適任。他曾警告表示，長期貧困的旁遮普邦政府（Punjab）是恐怖主義一再死灰復燃的原因。<sup>19</sup>然而，吉爾的確區分恐怖主義之間的「根源」，以及產生暴力行爲動態因素。他的夥伴薩尼（Ajai Sahni）認爲，對反恐政策制定者較處理「根源」更重要的是抵銷或中和（neutralizing）恐怖主義持續的動能。<sup>20</sup>

對吉爾方法的批評需要先理解該點。他建議任何時候作爲政府的強制性武力，安全力量可以作爲是替代性的行政機構。然而，一個無法實際上進行控制的地區仍然不能得以發展，因此吉爾主義強調反恐主義措施。如同凡恩（John Paul Vann）指出，在越南反叛亂活動的脈絡，「你可以爭辯安全是否是百分之十的問題，或是百分之九十的問題，但無法論證安全是首要的百分之十或首要百分之九十。」<sup>21</sup>

有人認爲，吉爾主義爲了成功僅僅依賴脅迫。有人認爲，吉爾作爲警察局長，他忽視贏得地方支持而打擊恐怖主義。<sup>22</sup>事實上，他花了很多時間試圖動員旁遮普的錫克族反抗極端分子的暴力侵害。<sup>23</sup>吉爾與他更在乎政治正確的同事不同是在於他爲此付出更多努力的深刻期望。雖然警方中和平主義者試圖本末倒置並且期望在採取行動支配前聚集民眾反擊恐怖主義，吉爾則逆轉該等順序。

吉爾主義對低強度衝突研究最重要的貢獻之一曾經是「社會斯德哥爾摩綜合症」（societal Stockholm Syndrome）的概念。<sup>24</sup>該概念認爲，即使在民眾對好戰性支持度似乎很高，但現實可能並非如此。相反地，此種支持可能是在槍械陰影下持續生活人們所採取的生存戰術而已。一旦反恐戰略家察覺到該點，就可以制定一個對付恐怖暴力並在政治上具有可持續性與效率的應對策略。

吉爾認爲，反恐的首要目標是解除恐怖主義者對個人在其緊密接近生活中施加暴力的集體精神癱瘓（collective mental paralysis）。爲了達成大眾心理的轉變，對警方而言，有必要進行對恐怖主義者行動上與實質上與恐懼心理隔離。此後，大規模聯繫計畫可以使地方社區不可能維持對恐怖主義模糊的道德立場。一旦施行該等措施，反恐行動的大眾支持應會大量顯現。吉爾主義認爲大眾支持是「高壓鍋效應」（pressure cooker effect）的溢出，並認爲反恐成功的徵候的重要因素。

當他以旁遮普爲脈絡明確的說明，吉爾在反恐的積極性觀點並沒有立即獲得接受。他反恐的行動是基於理性（rationality-based）的觀點，而行政則是基於情緒（sentimentality-based）的觀點。爲了詳細說明該點：吉爾主義是基於講究實際的（hard-headed）克勞塞維茲（Clausewitzian）原則。該等十分無情的原則致使他們不可避免與直到今天散佈在印度戰略思維的甘地理想主義產生衝突。

<sup>17</sup> 《詹氏步兵武器年鑒》的分類，手榴彈、槍榴彈、榴彈發射器被列入所謂「面目標殺傷武器」（Area Weapons）。

<sup>18</sup> A point made by Dr. Ajai Sahni.

<sup>19</sup> K.P.S Gill, 'Foreword' in *The Punjab Story*, New Delhi: Lotus, Roli, 2004., p. x.

<sup>20</sup> Sahni, "Responding to Terrorism in Punjab, and Jammu and Kashmir," pp. 32-33.

<sup>21</sup> Ajai Sahni and J. George (2001), "Security and Development in India's Northeast: An Alternative Perspective," in Gill and Sahni, eds., *Terror and Containment*, p. 313.

<sup>22</sup> Ribeiro, *Bullet for Bullet*, pp. 349-50.

<sup>23</sup> K.P.S Gill, 'Special Address by Mr. K.P.S Gill', in Lakshmi Krishnamurti, R. Swaminathan and Gert W. Kueck, eds., *Responding to Terrorism: Dilemmas of Democratic and Developing Societies*, Madras: Bookventure, 2003, p. 23.

<sup>24</sup> Ibid.

吉爾運用的克勞塞維茲格言，首先嘗試了解他面對什麼樣的衝突，然後制定適當的戰略。<sup>26</sup>然而，許多旁遮普的警察人員堅持，沒有其他政策可供選擇時武力的使用是唯一的原則。他們繼續視旁遮普為一種長期困擾印度東北部地區的種族民族主義者衝突。在該過程中，他們錯失了因宗教政治化帶來衝突的定性影響。

根據它的發起者認為，在旁遮普的暴力行為不同於東北部的叛亂，最終身分微細區分的合法化是宗教。就恐怖主義者的觀點而言，對無辜者的屠殺是以全世界錫克教社群為名進行大進攻的一部分。因此，事實上是在旁遮普大多數恐怖主義的受害者是錫克教徒，從而不易解釋成其他信仰錫克者會支持殺手。<sup>27</sup>

吉爾承認，哈爾斯提運動的宗教因素意味著它更接近於一種身份認同（identity-driven）的鬥爭而非一個是意識形態的鬥爭（ideology-driven）。

該類差異乃十分的重要。雖然意識形態動機的恐怖主義者能透過理智勸導被擊敗，身份驅使的恐怖主義者創建分離他們自我與外集團成員的心理障礙。非強制性手段幾乎是不可能克服該障礙，尤其是當恐怖主義者和外集團之間的差異顯而易見時。種族和宗教差異是兩項身份的特別有力的分隔者。政治觀點則不是，因為它們可以透過對話長期的討論降低分歧。舉例而言，在1950年代，在馬來亞的共產主義恐怖份子在一時間內經由誘導改變成為資本主義者。今天，一位以宗教名義進行聖戰不能改變他是穆斯林的事實。

作為一名錫克教，吉爾知道他的宗教優於其他人的宗教。他知道，哈爾斯提恐怖主義者發展了一個扭曲的錫克教義解釋，以解決他們自己的個人認同危機。意識到他們已經習慣於自己反政府的宣傳，他沒有浪費時間試圖使他們在神學上的辯論。相反，他直接訴諸於自然生存本能。吉爾讓恐怖主義者自行選擇：他們不是死於他們信仰的上帝就是為他們自己而活。沒有第三種選擇。許多哈爾斯提支持者每合乎邏輯的決定並投降。該等沒有投降與警察進行槍戰的通常最後面對他們的造物主。

吉爾主義的獨特在於實際上提供可能跨越時間和空間應用的反恐模版。所有恐怖主義運動都有共同的弱點，即需要持續不斷地因為安全部隊的行動更換幹部。<sup>28</sup>由於進行恐怖行動導致的人力損失需要徵募成員，而新成員的加入比率與流失不成正比，恐怖主義團夥開始經歷人力赤字。若如此為之有夠長的時間，有可能導致恐怖主義運動逐漸萎縮。因此，為了有效打擊恐怖主義，反恐可以假想作為一種消耗戰。政府面對的挑戰在於發展一項可操作性的削減能力，在政治上具有可持續性，卻為恐怖份子所不能容忍。<sup>29</sup>

「政治可持續性」的意義是反恐應做出一切合理的努力以避免人權的侵犯。民主制度的本質是維護個人自由和限制政府強制性機關的權力。因此，為了確保僅有犯罪者遭受處罰，安全力量必須發展卓越的情報和調查能力。<sup>30</sup>

吉爾主義提供了一個機制，旁遮普中恐怖主義者的中和化（neutralization）比例可能升高至超過恐怖主義者的招募率。基於優良的地方情報，可以抑制鎖定的恐怖主義者和他們行動的積極支持者。由於非戰鬥人員人口的絕大多數是不受安全力量行動的影響，對恐怖主義者的同情並不會自動的增加。尤有進者，經由同步行動的開展，安全力量可能會造成恐怖主義運動在短期的人力赤字。該等

25 Ibid.

26 Carl von Clausewitz, *On War*, London: Everyman's Library, 1993, p. 100.

27 Sarkar (1998), p. 45.

28 Phillip Heymann, *Terrorism and America: A Commonsense Strategy for a Democratic Society*, Cambridge, MA: BCSIA, 1998, p. 106.

29 Manoj Joshi, 'Punjab's Progress,' *Frontline*, April 23, 1993, p. 63.

30 Michael Freeman, *Freedom or Security: The Consequences for Democracies Using Emergency Powers to Fight Terror*, London: Praeger, 2003, pp. 11-12.

情形大幅阻礙了恐怖團夥進行聲東擊西的攻擊，從而有助於維持反恐努力的焦點。一旦政治體制準備好默認如此一種消耗性反恐政策的延續，恐怖主義可以在沒有任何讓步承諾下被消滅。

依照上述說法，吉爾主義的成就或許演繹出三項相關的關鍵變數，即地方情報的品質、得以同步行動的能力，以及政治解決的程度。

以吉爾主義做為基礎，該等變數的每一項有助於安全力量達成消耗反恐「三種可能」之一。其中包括：只要有可能，盡可能快速地消滅恐怖份子。

吉爾主義包含上述三角所描述的「三種可能」，並有一個能掌握其要點的完整分析模式。快速與持續性的削減（Rapid and Sustainable Attrition, RASTA）是反恐努力措施的指導性目標。雖然在吉爾擔任警察局長的19個月內，旁遮普警方能實現前兩項「可能性」，但直到1992年第三項可能還是沒能實現。恐怖主義者有可能基於良好地方情報的基礎上而在非常快速的進程上被識別且外科手術式的中和，但政治決心的缺乏削弱了旁遮普警方的努力。直到新德里政治體制承認吉爾的持續努力而不會成為和事佬而干預，恐怖主義的幹部將快速並持續的削減。

1992年，三項性質不同和分離的因素匯聚在一起打擊恐怖主義運動。該等因素是情報主導的警察攻勢、協助警方大量匯集的增補人力，以及獲得根除恐怖主義的政治授權。在此之前，該等因素各自獨立存在，每一項因素對旁遮普的情勢轉變並不足夠。藉由同時匯集所有「三項可能」，吉爾致使哈利斯坦運動處於無法忍受的壓力下被高節奏的衰減。本文接下來的三個部分將闡明的地方情報、操作同步性和政治共識之間的關係，以及每一項「三可能」與其他的關係。

### 三、地方情報有助於區分恐怖主義者和非戰鬥人員

情報協助安全力量區別群體中涉及恐怖主義活動與普通成員的不同。<sup>31</sup>因此，有助於最大程度減少對普羅大眾不必要的騷擾和不便，讓普通的人們自由的從事他們的工作。情報有助於滿足第一項「可能」，得以對恐怖主義者和他們積極的支持者從事外科手術式的中和化。情報由於是來自地方而不是在聯邦層級，簡單總結為資源、教條和合法性的限制。

聯邦情報組織必須迎合消費者多樣性需求，其中反恐僅是多樣性需求的一環。該等組織致力於協助政策制定者而優於所有其他種類的消費者。安全力量在戰術層級的資訊要求僅僅是一旦更高優先事項得以完成。<sup>32</sup>實際上，反恐中的行動單位必須採取主動發展自身的情報蒐集能力。唯一的選項是等待情報官僚能提供資源開始滿足他們的要求。

尤有進者，戰術情報的蒐集通常是專門用於傳統的軍事目標，從而聯邦情報能力有限。在戰時，外國軍隊與目標獲取的戰鬥分析等級構成其支援行動層級消費者的主要角色。恐怖團夥的不對稱結構和戰術致使情報系統遭到高度不尋常的挑戰。除非是習慣於跟踪秘密網絡的反情報專家，許多情報專業人員對於打擊非國家行為者並沒有太多的知識。<sup>33</sup>

而且，情報組織面臨一些明確的反恐司法障礙。由於他們的執法權力，警察人員在反恐上普遍擁有比較優勢。一名警察可以與一名通報者進行談判，以減少拘禁刑期以換取他的合作。相較之下，民主國家的情報人員對潛在或實際的恐怖份子通常會受限於自由的開價。<sup>34</sup>

根據一名服務於旁遮普的警官表示，在任何反恐的努力中，當地警察總是擁有最佳機會獲取可操作的情報對抗恐怖主義。<sup>35</sup>面對恐怖主義者從事的定點暗殺，包括支付告密者和專業從業員的傳

<sup>31</sup> Sarkar (1998), p. 128

<sup>32</sup> Stephen Sloan, "Meeting the Terrorist Threat: The Localization of Counter Terrorism Intelligence," in *Police Practice and Research*, Vol. 3, No. 4, 2002, London, pp. 340-1.

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> Heymann, *Terrorism and America*, p. 27.

<sup>35</sup> <http://www.india-seminar.com/1999/483/483%201a1.htm>, accessed Nov. 30, 2008.

統人力情報系統幾乎瓦解。依賴專業情報人員提供恐怖活動資訊從而成爲情報失靈的主要原因。唯一的辦法是加強安全力量的執行單位以滿足他們自己的情報需求。此就需要投入大筆資金進行反恐努力，以及各層級不同的戰術指揮官。

吉爾情報戰略的制輪楔是塔納（thana）或地方警局。在1793年，英國東印度公司首次引塔納到次大陸。從1810年起，他們開始有系統用於蒐集情報。一個通報者的細膩網絡通常是非常不光彩的角色，充當派出所辦公室（Station House Office, SHO）的耳目。1857年印度兵判亂事件（Sepoy Rebellion）後，塔納成爲大英帝國在印度的中樞神經系統。他們作爲察覺一些不滿殖民統治的非常初期的抱怨，並有效地抑制異議。<sup>36</sup>

然而，由於印度獨立的轉變，內部安全治安不再佔據政治體系相同的優先順序。一般假定民主制度對於社會騷亂扮演一種的緩和劑，從而無須廣泛的強制機構。印度警察系統落後於不斷變化的政治和人口發展趨勢所構成的外部需求。殖民當局遺留下來的基礎設施與人口的增長不成正比的建立。<sup>37</sup>

作爲朝向重振警方情報網絡的首要步驟，吉爾引進一種恐怖主義罪行細緻文件的建制。<sup>38</sup>目的是在恐怖活動取得動能和成爲不可逆轉之前先發現警告的趨勢和模式。尤有進者，整理分析以增進恐怖團夥和個別成員在其中之間的聯繫的資料。此後，警方優先他們的尋人努力，將重點放在制止恐怖主義者構成運動最活躍的節點。想法是對恐怖運動施加一種「示範效應」(demonstrative effect)，不需經歷追逐一般成員幹部的高昂成本。

提供尋獲特別惡名昭彰恐怖主義者的領導人高額獎金。爲了有助於優先順序化的進程，基於他們的罪刑程度將恐怖主義者分爲「A」、「B」、「C」三類。「A」類的恐怖主義者是普遍認爲極端的殘暴，而且是特別關注的目標。警方抓獲殘忍程度較低的「B」或「C」類恐怖主義者，若他們希望被寬恕，他們通常需要合作以中和化他們更宗教狂熱的戰友。1992年期間，許多如此背叛的發生而且對哈利斯坦運動的命運有串連效應。

被列爲優先中和化目標的恐怖主義者通常介於30至40人之間。雖然人數不多，但該等個體繼續蔑視政府而使用海報男孩招募恐怖主義者新血。<sup>39</sup>對政府而言，逮捕或殺死他們轉化爲心理上的勝利，從而成爲警方反恐努力的重點。此處，塔納扮演重要的角色。作爲政府當局在地方社區中心的堡壘，它們擁有一種制度的記憶，其中沒有外部的機構可以比擬。<sup>40</sup>警察人員知道著名恐怖主義者的交際網絡，徹底追查到他們的遠房親戚和童年的朋友。因此，他們知道誰有辦法提供消息去尋找特定的個人，而不需要審問與所尋人沒有聯繫之人。另一方面，聯邦反恐力量無法幫助，而是在尋人努力期間和找尋犯罪者同時騷擾無辜者。

1984年，印度陸軍在旁遮普反恐行動期間對該點提供了一個現成的案例。吉爾的文章回顧了當印度陸軍選擇獨立於警方採取行動時，它所面臨的情報挑戰：

關於軍隊干預內部鬥爭的傳統弱點，即外來全副武裝的部隊突然運送到不熟悉的領域；雖然不信任地方的警察和情報，但又沒有獨立的資訊來源；面對的人口中大部份已經懷有敵意；而且在一種不僅寬恕而且強調懲罰武力使用的政治命令下行動。軍隊盲目行動，逮捕大批的人當中許多是無辜者，一些人或許僅是同情好戰份子的主張，但絕不會與任何恐怖主義者或犯罪活動有關。在地方層級缺乏有效區別的適當資訊，（印度陸軍）不分青紅皂白掃射...迫使許多年輕人越過邊界進入巴基斯坦訓練者歡迎的手臂。<sup>41</sup>

相對而言，警方擁有內在「激增的能力」來蒐集與恐怖主義相關活動的情報，如此可以迅速對

<sup>36</sup> D.C Nath, 2004, *Intelligence Imperatives for India*, New Delhi: India First Foundation, 2004, p. 139.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Gill (2001a), pp. 43-44.

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> Gill (2001a), p. 30.

危機有回應。邦警察人員對地方地理、人口和文化因素有所認識，相對優於聯邦的警察人員。此種知識對操作計畫證明是十分的寶貴。舉例而言，一些恐怖份子往往在農村和城市地區與支持的婦女尋求性關係。一旦警方發現該等婦女和她們的住處，對他們房屋的監視和等待恐怖份子來訪便相對簡單。一旦對情報蒐集提供額外的資金，警局就能在其管轄範圍內加強對恐怖主義活動的搜索。在恐怖分子活動頻繁的塔恩塔蘭（Tarn Taran）地區，通報者詳細的系統使警方準確確認每一個村落恐怖份子的窩藏處所。典型上，通常恐怖主義者會在夜間出現，享受主人的招待，並在黎明之前離開。在數小時內，警察將突襲窩藏者的屋主並要求解釋夜間的訪客。

透過重複開展如此的襲擊，警方轉達出人民對恐怖主義者隱藏的同情將不再是一個秘密。與此同時，對窩藏處的襲擊確立了一種好戰人士在地區的出現而隨後警方展開活動的因果關係。警方從而不會被視為是一種敵對力量，企圖擾亂當地居民的生活，而是作為從事追尋特定個人的力量。事實上，唯有該等實際庇護恐怖份子才會被警察懷疑，也將人口中絕大多數從好戰人士以及他們行動的支持者區分開來。

如果塔那是警方在旁遮普的情報來源，金錢力量則是延續其生存的重點。通報者所提供資訊的品質與提供的獎金誘因直接相關。旁遮普在此方面的經驗符合他處對非對稱戰爭的觀察。人力情報對反恐行動的有效性十分重要，而且如此情報通常是源自於在地方層級良好治安與確定安全力量的存在。由於警方是邦行政部門一部分，他們能在公民行動計畫的外觀下建立情報網絡。舉例而言，一些警局在其管轄範圍設立曲棍球俱樂部藉以接觸到當地年青人。其中一些年青人後來被招募成為反恐行動的臥底成員。

資金的增加對反恐努力的成果有正面的影響，獎金增加是針對情報等級位階體系的戰術層級而不是一種戰略層級。即使是間接投資於當地的基礎設施也可能會獲得情報消息，如同當政府擴大了邦電信網絡可為明證。許多匿名舉報通緝中恐怖主義者所在的個人電話，通常是出於個人仇恨的動機。雖然恐怖運動戰略情報有其價值，但是在基層幾乎沒有可操作的價值。印度情報機構並不分享關於哈里斯坦運動的資料給旁遮普的警方。當其成為戰術的情報，警方發展與利用地方資訊的總量乃遠大於聯邦機構所提供的情報。

## 四、同步化的行動提高中和率

吉爾在印度東北部反暴亂的經驗，允許他研究和安排警察和軍隊的比較優勢。警察力量擁有軍隊不能輕易獲得的重要的資產，亦即地方的情報網絡。另一方面，陸軍也有兩項優勢，陸軍隨著時間推移也可以複製警方的人力和火力。在恐怖主義者密集的区域取得主導兩項皆是不可或缺的。地域主導然後又有助於維持情報主導，因為升高的事件反應能力導致更多恐怖主義者的捕獲。更多的捕獲意味可以從訊問獲得更多的資訊。他們也鼓勵愈來愈多志願者提供恐怖活動的資訊，當公眾信心進一步的增加。

因此，從非戰鬥人員區別恐怖主義者的能力發展之後，未來的優先任務是盡最大的可能提高恐怖主義者的中和率。吉爾在旁遮普主要目的在於透過授權對恐怖事件第一位反應者以最快速能力增加中和化。為此目的，他主張軍事化警察力量：該舉動使他與更為保守思想的同僚陷入衝突。

首先，強大的官僚拒絕提升警察裝備以對應恐怖主義者持有的卡拉希尼科夫（Kalashnikov）衝鋒槍的想法。這是一種基於無論安全局勢如何嚴峻，像是警察此類顯然是「文官」力量是無法以「軍事」武器加以武裝。該等恐懼部分源自擔心警察裝備衝鋒槍可能導致大規模侵犯人權的行為。事實上，此案例結果卻是相反。一旦提供反制AK-47步槍的適當配備，警方的戰鬥能力信心的上升致使旁遮普警方更願意與恐怖份子在槍戰中對決。推而廣之，當警察更能從非戰鬥人員辨別恐怖主義者時，平民傷亡將下降。

致力於包括加強車輛和警察的無線網絡的改變爭議較少。最後，提供警方應急小組三倍的車輛，



1.4億美元用於改善警方通報系統的質量。而且，警方無線網絡與中央準軍事力量相互聯繫，該等力量特別調到邦級以遏制恐怖主義。警察力量本身也由35,000人擴大到60,000人，其中65%是錫克教徒。如同針對恐怖主義的分類，派出所也分作「A」、「B」、「C」等三類等級。「A」類警局的管轄範圍內，發生最多的恐怖事件。它們的脆弱和機能不全也來自嚴格的審查，而且額外的資源被分配到過遠之處。不同的派出所所有不同類型的短缺，從一些是人力不足到像是通訊和運輸的不良等。

在很大程度上，警察和中央準軍事力量之間改善行動的協作能抵銷人手短缺的問題。作為警察局長，吉爾被賦予擁有在旁遮普中央準軍事力量的行動控制權。在他的指示之下，警察與準軍事聯合審訊小組在戰術層次提高情報分享與利用的創設。減少情報輸入傳遞的時間，從而增強了行動力。地方和中央安全力量長期的相互合作也降低彼此初始的懷疑。

吉爾在使用警察人力最大的創新之一是幾乎完全廢除了固定檢查站。由於觀察到阻斷恐怖主義者的路障效用有限，卻無法消滅恐怖份子。相反的，警察分配的任務是積極追捕恐怖主義者。透過如此簡單的緊急措施，旁遮普警方的作戰兵力由總人力的50%提高到85%。吉爾為旁遮普警方設立戰備的高標準。他的目的在於城市地區獲得3至5分鐘的反應時間，而農村地區為15至20分鐘。透過上述結合的措施，以及大量印度軍隊的人力支持，1992年實現了該標準。

自從1984年其對金寺的襲擊，軍隊留在旁遮普執行國內安全的職責。原因是戰略上的：旁遮普是印度與巴基斯坦戰爭一個重要的行動地區。基於上述的原因，印度陸軍的反恐行動已經疏離了當地民眾。尤其是攻擊金寺後，對一些錫克教軍營的譁變所警覺。為了不使局勢惡化，印度中央政府焦點放在交出反恐的職責給地方當局。單獨出於該原因，陸軍並沒有主導在旁遮普的反恐努力。在其他地方，印度低強度的作戰行動模式已是顯著的不同，而且更符合世界各地類似的模式。

軍隊通常是在當地方無法管理暴力程度時肩負反恐的責任任務。在該情況下，士兵是強烈地傾向不是地方警察力量就是服從軍事指揮。該設想是警方無法管制恐怖暴力。在印度相當共同的策略是軍方要求設立統一的總部（Unified Headquarters）來打擊恐怖主義。雖然名義上不同軍種會共同開會而且制定出聯合戰略，實際上如此總部強化陸軍在反恐努力的支配地位。1984年以後，旁遮普沒有這樣的演習。一旦擁有適當的武器和裝備，警方充份展現他們更願意對付恐怖主義者。因此，當1991年底軍隊重新部署於旁遮普以援助公民力量時，軍隊甘於接受為次要的角色。

依照吉爾所謂「合作指揮」（cooperative command）的概念，陸軍是反恐努力的鐵砧，而警方則是一把大錘。擁有特定情報的警察小組穿越邦的長度和深度追捕重要恐怖主義者。同時，士兵在邦的每一條道路設立固定檢查站以制止恐怖主義者的行動自由。與1984年相比，1991年至1992年他們對地方民眾的行為無可挑剔，因為資深官員非常嚴厲的監督行動。當軍隊展開巡邏時，警察會陪同且指導。軍隊提供的人力成為警察封鎖和搜查行動的外部封鎖線。此舉使警察大量釋出而得以部署在其他地方同時進行突襲，增加恐怖份子在所有時間的壓力感受。

透過連結無線電網絡的系統，陸軍能以小規模快速行動小組滲入鄉村地區。當地方警察要求協助時，授權陸軍應立即作出反應。軍隊的火力協助警方克服使用尖端武器恐怖份子的負面效果。由於巴基斯坦慷慨贈與，直到1992年，恐怖份子使用的武器包括反坦克火箭、地雷、中型機槍和穿甲子彈。雖然旁遮普警方已經針對一些恐怖主義者的武器發展對策，但是陸軍的援助仍有助於達成戰術的平衡。

由於軍方和警方之間廣泛的聯絡安排，合作指揮的概念得以持續。此處，個別人士的性格關係到吉爾是否與他的軍方合作者保持融洽，軍隊其中一些人是他以前在東北部地區部署的朋友。在包括軍警在內的指揮系統命令傳遞，強調努力的團結以及在戰場緊密合作的需要。從戰略層次到戰術層次，警方代表與軍方的同儕密切互動。戰術的情報被立即傳播到最廣泛的可能聽眾，以至於確保所有單位有對情況有一定程度的認識。

1991年至1992年期間，印度陸軍發揮積極部署反恐重要的幕後作用。透過持續4至10周之間的計畫，陸軍訓練20,000名公民志願者和9,000名警察戰鬥戰術。另外，陸軍補充警方微薄的人力資源，

幫助準備行動計劃以確保大型城市的安全。最後，陸軍幫助旁遮普警方創設特別武器和戰術（Special Weapons and Tactics, SWAT）能力。特別武器和戰術小組最終總人數超過10,000人，或是超過邦警力量的六分之一。以其高戰備的標準，他們的貢獻在於1992年和1994年期間幫助控制恐怖主義是十分的重要。

最後，警方利用大眾傳播作為一種有效的心理戰。吉爾早在1988年，就允許記者前所未有的接觸警方的行動。在當時是為了澄清政府反恐殘酷的指控。一旦媒體能直接採訪旁遮普的事件，媒體逐漸理解事實和虛構之間的差別。首先，記者們能獨立對警察暴行指控的調查，並注意到許多警察暴行遭到誇大。一位記者總結情勢表示，「在沒有生命和財產的安全保障，公民傾向相信任何事情。」

1992年的行動期間，吉爾對媒體的利用從守勢轉向為反恐的宣傳攻勢。中和化恐怖主義者眾所周知的殘暴自動變成一個新聞故事。從1992年6月開始，記者開始報導一系列關於旁遮普警方引人矚目的成就。以幾乎轉眼的速度，警方開始逮捕或處死該邦所有高層恐怖主義者。僅在六個月前，該等人士似乎仍逍遙法外。媒體指出，隨著該等恐怖份子的消滅，警方的淡然處之，錫克教徒則不時表現高興。同時，在恐怖運動中的共謀者也注意到包括警方的成功率及大眾反應的缺乏。許多人開始退出他們的恐怖團夥，開始提供大量情報資訊給警方。

## 五、維持行動需要政治意志

本文已探討吉爾主義三角中的前兩種「可能」。為了翻新，是為了盡可能大量的以及快速的消滅恐怖分子。然而，反恐執行了如此久，在旁遮普發現了反恐的最大絆腳石。警方多次遭到地方與中央政府層級政治陰謀的阻礙。許多政治人物主動的提供好戰分子司法的庇護，他們熱情的迎合該等好戰份子。

哈利斯坦運動的政治面向代表了恐怖主義者的「根源」及其支持動能的適當重疊。1980年代期間，允許在旁遮普好戰的要素之一是新德里高層的共謀。熱衷於鞏固其對邦的政治控制，當時執政黨在中央政府已準備不顧政治上的暴力行為在邦層次來威脅在野黨。政治人物呼喊，草率的將他們與好戰黨派作分割，政客察覺到這樣會給予他們額外的施力點，當他們在德里與最高的決策精英談判時。為瓦解恐怖分子在旁遮普的支柱，印度的反恐部隊必須切斷政客與恐怖分子的聯繫。此乃反恐努力最困難的部分也是最黑暗的部分。要如何完成的細節是不存在的，只有殘缺的輪廓。

基本上，印度政府在1985開始扶植顯著地區主義者政黨的力量，希望渠能打擊恐怖主義。該方案招致反效果。地方主義的政治人物不會由於政治意識形態的原因迫使其面對好戰份子。在旁遮普的政治氣候中極端主義者與溫和主義者之間試圖創造出裂痕從而胎死腹中，尤其是當恐怖主義者暗殺溫和派時。新德里中央政府直接領導地方政府是被迫採行的下一步驟。

駁回民選的邦政府並沒有在實際條件上的影響安全情勢。1998年，旁遮普恐怖主義者衝突乃快速的升高成為印度與巴基斯坦之間的代理人的戰爭。在邦裡發生的事件開始更多由行動而非政治、動態所形塑。吉爾在共同戰略中致力於強化警方和整合反恐努力從而證明抑制暴力高度重要。然而，一旦吉爾展示有能力壓制恐怖主義，政治就再次干預。

1989年12月，在新德里的政府出現了改變。熱衷於使前任在恐怖主義的問題上窘迫，新政權開始意識到要打破全部已經達到的成果。新政府提議與哈利斯坦不設前提的對談，但公共關係才是其主要的目的。其後二年期間，不間斷的和平談判，後繼的印度政策制定者在平順的對話中要求恐怖主義者放棄他們的要求。一直以來，他們避免做任何具體的讓步以作為交換物。

該等虛偽的談判造成了旁遮普恐怖暴力的直線上升。為了證明善意，政府發佈口頭指示，立即釋放了核心的恐怖主義者。安全力量曾耗費巨大風險方逮捕該等人士，政治體制對他們的無罪赦免打擊反恐的士氣。另外，警方被要求放緩其對該等依然逍遙法外的恐怖主義者的逮捕步調。儘管警方被強迫成為守勢，但恐怖主義團夥的招募率卻極升。此即1992年軍隊最終必須轉移回旁遮普的原

因。

儘管警方傳遞出令人印象深刻的成果，但1990年至1992年間恐怖主義者數量的劇增還是迫使軍隊回來。期間中，印度政府對恐怖主義者要求吉爾離開旁遮普讓步，恐怖主義者在心理上贏得了一次重大的勝利。意識到吉爾是他們的最大的威脅，恐怖主義者和他們在邦內政治上的盟友，急切的要將吉爾撤除。如此的狀況只在當新德里在根除恐怖運動打造政治共識時，且在另一個政府核心更迭後，1991年12月吉爾被調回旁遮普。

吉爾不在邦的期間中，旁遮普的暴力逐步上升而且最後固定在一定量的新均衡層級。安撫鼓舞了更多個人拿起了武器，因為他們相信政府無力阻止他們。1981年和1989年間，恐怖主義者殺害了5,521人。而隨後的1990年至1991年的兩年間，當印度政府做出反覆的談判提議時，超過6,000人被殺害。政府包容他們的渴望，致使恐怖主義者更大膽以警方為他們的攻擊目標。1981年和1989年間，恐怖分子殺害了451名警察，而1990年至1991年僅兩年就有973名警察被殺死。恐怖主義者竟然殘殺警察的家庭，包括婦女和兒童。

1989年後期和1992年初期之間，警方對恐怖主義發動了一場重要的戰術戰爭。哈爾斯提團體的折損十分高，但戰爭更多是基於臨時的基礎所開展。在德里政治上的搖擺以決定何時可以開始對恐怖分子進行積極的攻擊、以及攻擊時間為多久。一如往常，印度的政策制定者將下令對哈爾斯提運動的攻擊，然後暫停行動並且重啟談判。他們沒有了解到恐怖主義者視協商的意願為政府懦弱的象徵，因此維持高度的招募率。

吉爾主義的本質是對資源的優先次序以及努力的協力。為了引起戰略的效果，反恐計畫至少必須要延伸至中期。爭取時間是使行動優先順序的列表能運作，因此，不是僅僅急就章的滅火，警方開始擊退恐怖運動。從被劃分為「A」類的恐怖分子開始，向下延伸至普通的成員。吉爾主義的關鍵在於反恐損耗可以在包括快速和持續下進行。1990年代初期，擴大的恐怖運動威脅使旁遮普警方陷入了泥沼。而在新德里的政策制定者阻礙了警察的積極行動。結果，在旁遮普反恐損耗既不迅速也無法持續，所有類別的傷亡率都相當的高。

實際上，在新德里尋求嘗試另外一個「政治解決方案」，對警方的努力揮出一道重擊。倡議與恐怖主義者談判後，不可避免升高警方內部政治出賣的恐懼。如果仍有被政府放棄的可能，沒有一個理性的警察準備冒著他的生命和家庭的風險對抗恐怖主義者。如果得以恢復，許多恐怖主義者誓言會將對警察追擊仇殺。因此，每當一種政治解決方案的對談釋放時，許多警察被迫兩面下注。

當新德里的官員舉棋不定時，為了確保反恐努力的連續性，旁遮普警方開始一項公民推廣計畫。警察人員積極地動員農民（尤其是在鄰近巴基斯坦的邦境地帶）對抗恐怖主義。因為大多數恐怖攻擊是發生在邊境區域，居住在該地的人民不會同情哈爾斯提支持者，但是情有可原拒絕積極的反對他們。經過與社區領導人持續的聯絡後，警察人員逐漸助長消除了人民的恐懼。

首先，警察提供輕武器給挑選出來的農村，以使他們的居民可以肩負他們自身防禦的責任。當1990年至1991年大量的恐怖活動超出了警方消弭暴力的能力時顯得特別重要。由於警方卓越的地方知識，警局從過去的投票趨勢知道每一個村落的政治忠誠。他們首先開始武裝如旁遮普的共產黨的左派同情者，他們長期反對哈爾斯提的理念。

然後，為了向居民再度保證警方的支持，大約20至30人的警察小隊會在地方駐留多日。警察小隊也提供了地方自衛力量志願者武器的訓練。自衛力量的核心包括了印度陸軍的前錫克教士兵，他們願意帶頭動員鄰近地區的居民打擊恐怖主義。另外，警方召開公眾會議，其中恐怖暴力的受害者可以在沒有報復的恐懼下敘述他們的經驗。在許多情況下，由於受害者為大眾所知的公眾人物，如此的集會創造出反對哈爾斯提恐怖主義者集體的憤怒意識。

1992年2月，邦政府選情的最終轉變，結果是對恐怖主義者無法寬恕。自從甘地夫人被刺殺後，國大黨激烈反對哈爾斯提運動。一次幸運的選舉勝利致使國大黨擁有包括中央和邦政府層級的權力。如此跨越政治體制的強大團結決心是前所未見。當然，國大黨只有一個議程，在其邏輯結論和

毫無鬆懈下繼續反恐戰鬥。

一般相信國大黨政府在旁遮普給予吉爾「自行決定權」以壓制恐怖主義。該聲明能準確的評估之前，「自行決定權」一詞需要了解其特定意涵。如果理解為允許警方力量採取暴力，就完全不夠精確。任何時候沒有要求吉爾過度承諾的當地居民或出於政治默許過度事件發生的權利。吉爾在任何時候要求有權調度地方人口或政治的權利。當反恐成效開始出現時，他從政策制定者得到保證反恐的力量不會半路被削減。

所謂的「自行決定權」只允許警方做他們應該做的事，但長期有來自政治人物的干預。它是一項原則性沒有任何談判的政策，而不是文字遊戲的政策。如果不是後者，警方將依靠誘導恐懼的人口並且當頭棒喝使其沉默。相反的，警方工作是在衝突過後使全體公民恢復到常態的生活，並且讓他們在日常工作中不用懷著被殺害的恐懼。當恐怖分子的人權因被當局迫害時，「自行決定權」理論證明它能帶給恐怖分子廣大地好處。這些手法常被恐怖組織以及與恐怖組織有聯繫的政客操弄。在調查中，許多恐怖分子的指控發現總是被誇大或完全是捏造出來的。

## 六、結 論

許多問題的疑問始於即使是1992年的反恐攻勢仍是猖獗。為何該攻勢能如此忽然的影響並且大規模轉變了旁遮普的安全形勢？不管他獨特的經驗和無限的技巧，吉爾之前不論在旁遮普或東北部的省份皆無法完全根除好戰。由於部分不同於1992年的行動，使得他們遠較以往的反恐努力有更多的成就。不同於他早期的努力，事實是吉爾在1992年解除了政治上施加的障礙，從而不受限的進行行動。

1992年的反恐攻勢是非常的有效，因為全部三項「可能」同時遭到犧牲，創設對鎮壓恐怖主義完美的混合狀況。首先是警察情報和反應能力的強化，迄今為止其已經致使恐怖活動萎縮。第二項因素是大規模軍隊的佈署，提供了人力以增補警察的行動。其三是政治合意的存在，警方將允許沒有干預的情形下著手它的工作。就旁遮的經驗而言，最後的因素或許是三項因素中最重要的一項。

或許在全部中最重要的教訓是今天的恐怖運動基本上不同於往昔。大規模非戰鬥人員的傷亡幾乎是身分為基礎叛亂的必然特徵，其中種族清洗和文化分離是渴望的目標。像是當前的基地（al Qaeda）運動，哈利斯坦的恐怖主義者並沒有興趣贏得該等不是處於他們身分團體中的民心和意志。反之，在旁遮普印度教與錫克教關係的惡化加劇成為恐怖主義者暴行的後果，更接近哈利斯坦成為現實的概念。

由於在印度的錫克教徒享有高生活水準，恐怖主義者並沒有選擇，但贊成一種全然破壞性的戰略，任何高瞻遠矚的政治議程的喪失。他們反對道德權威和印度民主政體合法性的唯一武器是在一種恐怖氣氛下強迫的宗教絕對主義。

印度以前的反恐經驗展現了身分為基礎較該等意識形態為基礎恐怖主義運動更難加以影響情報的滲透。當一名負責官員的種族或宗教的信仰不同於恐怖主義者的來源時，反恐中人員補充的努力就更加的複雜。當其開始滲透恐怖團夥，甚至錫克教主導的旁遮普警察也是緩慢和痛苦的開始。他們許多早期戰役的情報資料來自審訊報告，隨後內部資訊方能在一種有系統的基礎上取得。反之，印度的安全力量幾乎沒有或沒有困難去滲透極左暴亂團體，因為他們總是尋求意識形態的轉化。

尤有進者，恐怖主義者運動正逐漸漂移到「無領導的反抗」（leaderless resistance）和「網路戰」（netwar）的概念。以往，政治反抗者需要一個中央集權決策制定機關來指導他們。現在通訊技術和銀行系統讓各種心志相同的（like-minded）個人團體能共同展開特定的行動、報復性的破壞和散佈。政治安撫無法擊敗哈利斯坦運動，因為宗教對恐怖主義事業的獨立行動者證明是特別強大的燃料。因此，運動缺乏重心可以被收編或是誘導放棄暴力和說服其他人同樣如此為之。

吉爾主義對反恐努力的未來提供了一張藍圖，亦即愈來愈多的政治暴力開始圍繞身分議題相結

合，而非意識形態。吉爾主義認為，雖然在任何宗教的恐怖主義無法透過武力擊敗，但也無法加以姑息或安撫。在長期唯一的可行解決是堅定的增進地方公安的品質和範圍，以及打擊恐怖主義的重點在阻止其自稱恐怖主義者的「代表」對社區人力的招募。

在印度，一些因素似乎共同阻止了旁遮普實驗得以複製。首先，1992年戰役的教訓已被遺忘，因為貧乏的制度上記憶。其次，印度軍隊雅不願在內部安全管理上接受一種次要附屬的角色。在一種特別的基礎上，在旁遮普的成就歸因於壓倒一切的戰略考慮。最後，印度各地方政府在軍隊的永久存在有既得的利益。中央力量的存在允許他們將反恐的財政負擔責任轉移到新德里。印度的政策制定者需要做出一項協商的努力，以克服此類持久的障礙。一旦在地方層級行動的能力增進，唯有警力方能在反恐行動中連根拔除好戰份子。否則，軍力的使用應在遏制恐怖主義成功，但並非在戰勝恐怖主義。