

從國際關係理論看哥斯大黎加的非武裝中立^{*}

蘇彥斌

國立政治大學政治學系助理教授

摘要

為何在相對和平的區域會有國家採取中立國政策？本文從國際關係理論的角度，解析哥斯大黎加採取非武裝中立的過程。哥國先是在 1949 年的憲法中明文規定永久廢除軍隊，後來在 1983 年片面宣布永久中立。2014 年，哥國國會通過法案，明文禁止政府參與任何國際戰爭以及其他國家的國內武裝衝突，正式將非武裝中立政策予以法制化。本文認為，國際關係理論的自由主義和建構主義對於哥斯大黎加的非武裝中立具有解釋力。質言之，哥國的非武裝中立與自由主義所主張的區域集體安全體系密切相關；同時，非武裝中立亦反映了哥國社會對於和平與安全的認同，符合建構主義中對於文化因素的強調。

關鍵詞：哥斯大黎加、非武裝中立、國際關係理論、集體安全體系、認同

* 本論文初稿發表於「認識中立國」學術研討會，作者感謝輔仁大學姚孟昌老師以及與會先進對本文所提供的寶貴意見。同時，作者感謝政治大學碩士生鍾孟勳為本文蒐集資料，亦感謝哥斯大黎加 Programa Estado de la Nación (PEN) 智庫研究員 Ronald Alfaro Redondo 對本論文提供的建議。最後，作者感謝兩位期刊匿名審查人的評論與修改建議，使本文更臻完善。當然，本文內容若有任何疏漏或錯誤，概由作者自行負責。

從世界近代史的角度來看，中立國政策具有很大的爭議。例如，中立國政策可能會姑息侵略者；但另一方面，在強權對峙的國際體系中，中立國政策對於小國而言或許有其必要性 (Binter, 1989: 414-15; Karsh, 1988)。在這樣的辯論背景下，為何有些國家選擇採取中立，有些國家卻「選邊站」，便成為很重要的研究問題。

哥斯大黎加位於中美洲，其人文與地理環境優異，具有長久的民主政治經驗且經濟表現穩定，加上旅遊產業興盛，被喻為是「中美洲的瑞士」。無獨有偶，哥斯大黎加以及瑞士都是中立國。然而，與許多中立國不同的是，哥斯大黎加採取的是「非武裝中立」，其國民常以和平、非暴力與尊重人權的國家文化自豪。

哥斯大黎加的非武裝中立有其特殊的歷史背景與發展過程。首先，哥國的「非武裝」與「中立」並非同時出現。1949 年，哥斯大黎加通過新憲法，永久廢除常備軍隊，確立了哥國「非武裝」的法理基礎。1983 年 11 月 17 日，總統 Luis Monge 片面宣佈哥斯大黎加為永久中立國，確立了哥國的非武裝中立。2014 年年底，哥國國會通過法案，明令政府禁止參與任何戰爭，進一步將哥國作為非武裝中立國的本質予以法制化。

本論文利用國際關係理論解釋為何哥國採取非武裝中立，主張國際關係的自由主義 (liberalism) 與建構主義 (constructivism)，較能解釋哥斯大黎加非武裝中立的過程。本文的內容安排如下：第一部分討論國際關係理論對於中立國的分析觀點；其次，第二部分探討哥斯大黎加從「非武裝」邁向「非武裝中立」的歷史過程；第三，藉由 2003 年哥斯大黎加支持美國攻打伊拉克爭議的案例研究，本文闡明哥國非武裝中立的文化認同已深植民心。最後，結論將總結本研究的主要發現，並兼論哥國的非武裝中立對於台灣的啟示。

壹、國際關係理論對於中立國政策的解釋

在近代國際體系中，國家間發生戰爭，屢見不鮮。然而，為何會有國家宣佈成為中立國、不願被捲入戰爭？一般而言，中立國政策在國際關係

中被視為是一種避免國際衝突、促進國際和平的「預防性外交」(preventive diplomacy)，其目的在於透過國際協定保證其他國家不會對中立國使用武力，而中立國除了保衛自己之外，亦不許對他國使用武力(施正鋒，2015：69-70)。進一步而言，我們可從國際關係理論中的現實主義、自由主義和建構主義對中立國政策進行解釋。

首先，現實主義的觀點主張，在強權所主導的國際體系中，小國為了維護自身主權的完整與獨立，只能選擇加入特定國際陣營、或是採行中立國政策(Ogley, 1970: 14；轉引自 Beyer & Hofmann, 2011: 287)。一國採行中立國政策可能是自願的(例如瑞士)，也可能被迫的(例如芬蘭在前蘇聯的施壓下採行中立國政策)，但不論如何，現實主義者認為一國採行中立政策是理性計算下的結果，亦即認為維持中立比選邊站更有利於追求國家生存(Altfeld & de Mesquita, 1979)。更重要的是，為了維持有效的中立，現實主義認為國家要透過武裝中立才能確保國家安全(Jesse, 2006: 14)。

其次，國際關係理論的自由主義重視國際合作、互賴以及追求經濟利益(Keohane & Nye, 2012)。自由主義者特別強調國際建制(international institution)的重要性，同時認為國內政治因素對於國家的對外行為具有很大的影響力(Moravcsik, 2003)。就中立國政策而言，自由主義者主張中立國可以透過國際合作與國際建制來確保安全(Jesse, 2006: 14-15)。換言之，若集體安全體系(collective security system)能運作得宜，國防建軍的必要性將大幅下降，國家實施非武裝中立政策將具體可行。然而，維繫集體安全體系需要國家間緊密的整合，可能會和「中立」的目標相矛盾，此為自由主義在解釋中立國政策時可能會出現的問題(Morris & White, 2011: 105)。

第三，建構主義者主張「規範」(norm)在國際關係中的重要性。國際規範可幫助一國的人民詮釋歷史，為所處的國際結構賦予特定的意義，並為國家的行為模式提供指引(Wendt, 1999)。因此，就中立國政策而言，建構主義者認為一國採取中立政策反映的是該國追求以中立作為規範的「安全認同」(security identity)(Goetschel, 1998)，但各國對於中立意義的認知，會因為其國內歷史與社會文化建構過程的不同而有所差異

(Agius, 2006; Devine, 2008)。從長期來看，建構主義者的觀點強調若一國透過相關的政策實踐對於中立一再肯認，決策者與人民的行為將會深深被中立的理念所影響 (Beyer & Hofmann, 2011: 291-92)。

從地緣政治的角度來看，由於歐洲各國實力懸殊，加上強權間戰事頻仍，使許多居於大國之間的小國採取中立國政策以追求安全。因此，歐洲為目前全球中立國最多的區域，其實並不令人意外。相對而言，中美洲是個相對和平的區域，除了各國曾有內戰歷史外，國與國之間的大型戰爭並不常見，兩次世界大戰也未直接波及此區域。哥斯大黎加與巴拿馬和尼加拉瓜接壤，並未臨近任何大國。因此，哥斯大黎加在這個相對和平的區域採行中立國政策，似乎與現實主義的解釋觀點不符。尤有甚者，哥斯大黎加所採行的是非武裝中立，對於強調武裝自衛的現實主義者而言，更是難以想像。

相對而言，自由主義和建構主義的觀點較能解釋哥斯大黎加的非武裝中立政策。首先，哥斯大黎加的非武裝中立充分體現自由主義的精神。例如，Ordóñez 等人 (2009: 68) 認為，哥國憲法廢除軍隊的目的之一在於可以把國家預算花費在其他國家發展面向，例如該國憲法第 78 條規定國家教育預算之編列不得少於國內生產總額的 6%；同時，在 1983 年哥國政府片面宣布哥國永久中立時，特別強調美洲集體安全體系對於保障哥國中立的重要性。

其次，從建構主義的觀點來解釋哥斯大黎加的非武裝中立也是很適切的。自 1949 年「非武裝入憲」以來，哥國因為廢除軍隊而排除軍方干政的可能性，政客無法利用軍方力量延續政權、或是透過與軍方密謀推翻政府，因此孕育出崇尚和平的政治文化；另外，由於哥國只設有基本的維安警力，對外無能參與國際戰爭、甚至無力保衛自己。在這樣的制度背景下，哥國得以塑造出以中立為基礎的安全認同，屢屢反映在總統與國會的行動、法院的裁決，以及民意調查。

貳、哥斯大黎加「非武裝」的歷史背景

哥斯大黎加長久以來即以愛好和平與民主聞名。在殖民時期，西班牙稱呼哥國為「豐饒的海岸」，意即哥國國名的直譯。然而，相較於其他中美洲國家，哥斯大黎加天然資源有限，在殖民者眼中並不是很有價值，所以西班牙殖民者對此地並沒有很強的干預與操控。也因此，從西班牙移民到哥斯大黎加的墾殖者有較強的自主意識，而且也發展出在財富與土地分配上較為平等的墾殖社會（Ordóñez, et al., 2009: 72）。

從十九世紀末起，哥斯大黎加除了在 1917 年到 1919 年經歷過短暫的軍事獨裁統治，大多時候都比其他中美洲國家都還穩定。而且，自 1919 年軍政府垮台後，哥國軍隊的政治影響力逐漸在文人政治精英的刻意壓抑下被弱化，一直到 1949 年，新憲法規定廢除常備軍隊，至此軍隊完全失去政治舞台（Ordóñez, et al., 2009: 72-74；Wilson, 1998: 30）。

1948 年，哥國舉行總統與國會大選，選舉過程頻傳舞弊，最後選舉結果顯示反對黨候選人 Otilio Ulate 勝選。執政黨國家共和黨（Partido Republicano Nacional, PRN）不服，訴諸國會決定最後的選舉結果。由於 PRN 當時掌握多數國會席次，國會重新投票後宣告原先的總統選舉結果無效，並決議執政黨候選人 Rafael Calderón 當選。此消息一公布，反對黨勢力由 José Figueres Ferrer¹ 帶頭發動抗爭，爆發為期 44 天的內戰，約有一千到兩千人死亡（Seligson, 1998: 118）。

1949 年，在 Figueres 的主導下，哥國頒布新憲，並判定 Otilio Ulate 成為哥國總統，任期從 1949 年至 1953 年止。新憲法的第 12 條規定哥國廢除常備軍隊，設立必要的警力進行巡邏並維護公共秩序。同時，該條文規定只有在「全美洲同意」（convenio continental）、或是為了防衛國家的前提下，才能組織軍隊；而軍隊在籌組後，須永遠服從文人政府，且不得擅自

¹ José Figueres 為商人出身，在 1942 年買下廣播時段批評政府，最後被逮捕。Figueres 在出獄後前往墨西哥，與其他拉丁美洲的流亡革命家於 1947 年簽署『加勒比協約』（*Pacto del Caribe*），主張要以武裝手段推翻拉美的獨裁政府（Bercovitch and Fretter, 2004: 125）。

以集體或個人的方式密謀或發表聲明。為了因應籌組軍隊的可能情況，憲法第 147 條規定，總統得組成「政府會議」(Consejo de Gobierno)向國會提出防衛國家狀態的宣告，並請求授權徵兵以組成軍隊並進行和平交涉。

哥國憲法第 12 條與第 147 條為非武裝提供了堅實的法律基礎。「非武裝入憲」的原因與當時臨時革命政府對於往後哥國政治發展的考量有關：首先，廢除常備軍隊，除了能防止內戰的再次發生，更能排除軍方干政或政變的可能性。其次，廢除軍隊之後，政府可以把更多的國家預算花費在教育、經濟與社會福利等其他國家發展面向，例如憲法第 78 條規定國家教育預算之編列不得少於國內生產總額的 6% (Ordóñez, et al., 2009: 68)。

然而，哥國非武裝入憲並不代表排除成軍的可能性。憲法第 12 條規定政府只有在防衛國家的情況以及在美洲各國同意的前提下才能徵兵成軍，但什麼是「全美洲同意」呢？在 1947 年，哥斯大黎加簽署『美洲相互援助條約』(Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance) (又稱 Rio Treaty 『里約條約』)，加入二戰後美洲國家之間的集體安全體系。因此，憲法第 12 條所隱含的是哥國國防的建立須仰賴『里約條約』各簽約國的集體決定。換言之，只有在該條約簽約國決定以集體安全為由進行軍事行動，哥國才能合憲地籌組軍隊。從另一個角度來看，哥國雖然採取非武裝中立政策，但在面對區域組織或聯合國的合法集體軍事行動時，哥國並無豁免參與軍事行動的義務。

事實上，非武裝入憲的可行性在新憲尚未頒布時便得到了初步檢驗。1948 年 12 月 12 日，在內戰中失敗的 Calderón 及其游擊隊勢力從尼加拉瓜入侵哥國。臨時革命政府立即重組軍隊迎擊，但在同一時間，Figueres 也向美洲國家組織(Organization of American States, OAS)求援。12 月 14 日，美洲國家組織援引里約條約，組成調查小組介入兩國爭端。最後，美洲國家組織指控尼加拉瓜政府有訓練游擊隊並援助其侵略哥國的事實，並要求兩國立即停止敵對行動 (Atkins, 1997: 105)。這次短暫的國際衝突，為 Figueres 及其臨時革命政府提供信心，決定在憲法中廢除軍隊並倚賴美洲國家的集體安全體系 (Bowman, 2002: 112-3)。

哥國的非武裝狀態在 Figueres 於 1953 年選上總統之後受到了挑戰。

1955年1月11日，由 Miguel Ruiz Herrera 帶領的游擊隊占領哥國的一座小城 Ciudad Quesada，而隔天又有另一支游擊隊從尼加拉瓜侵入哥國。在這個軍事行動發生後，Figueres 立即向美洲國家組織求援。1月16日，美洲國家組織再度援引里約條約以啟動集體安全機制，責成美國以每架1美元的價格出售4架P-51戰鬥機給哥斯大黎加；哥國的商業用機飛行員在經過短暫訓練後立即上場，於1月17日成功執行任務擊退反叛軍勢力（Bowman, 2002: 130）。這次衝突事件，證明哥國廢除軍隊與維護國家安全並不會相互牴觸，同時也深化了哥國人民崇尚和平與非武裝的文化底蘊。

參、哥斯大黎加「非武裝中立」的正式確立

1979年，哥國北邊的鄰國尼加拉瓜發生革命，長期執政的蘇慕薩（Anastasio Somoza）獨裁政權被桑定人民解放陣線（Frente Sandinista de Liberación Nacional, FSLN）推翻，之後由奧蒂嘉（Daniel Ortega）成立過渡的國家重建軍事委員會掌權。不久後，尼加拉瓜爆發內戰，美國中情局介入，扶殖欲推翻桑定政權的反政府游擊隊（Contra）。

為了避免哥斯大黎加被迫捲入尼加拉瓜內戰的泥淖，哥國總統 Luis Monge 在1983年時拒絕參與美國在宏都拉斯的軍事演習以及在尼加拉瓜的海軍任務，同時也拒絕參與恢復中美洲防禦理事會（Central American Defense Council）的相關會談（*New York Times*, 1983a）；11月13日，在總統的壓力下，反桑定政權立場鮮明的哥國外交部長 Fernando Volio 主動請辭（*New York Times*, 1983b）。

1983年11月17日，哥國總統Monge片面發佈『永久積極的非武裝中立宣言』（*Proclama de Neutralidad Perpetua, Activa y No Armada*），其重點為：一、哥斯大黎加的中立是永久的，絕不涉入任何與其他國家相關的戰爭；二、哥斯大黎加的中立是積極主動的中立，其政治與社會的意識型態與西方民主陣營相同，而且其中立相容於哥國作為聯合國、美洲國家組織與美洲互助條約成員的權利；三、哥斯大黎加的中立是非武裝中立，其對外安全將持續建立在人民的自由意志、國際法的規範以及集體安全體系

(Zamora, 2014)。²

深入來看，Monge 的宣言具體化了哥斯大黎加的非武裝中立，且排除涉入任何國際衝突的可能性；其次，哥國並非在冷戰兩大陣營間選擇「第三條路」，而是堅定選擇與西方民主陣營站同一立場；第三，哥國將倚靠集體安全體系來防衛自己，這點重申了 1949 年憲法第 12 條的精神。

在公佈非武裝中立宣言之後，Monge 隨即否決了美國工兵預計在 1983 年 12 月於哥國北境修路造橋的合作計畫 (Gudmundson, 1984: 25)。1984 年 5 月 3 日，尼加拉瓜桑定政權在哥國邊界進行轟炸，沒有軍隊的哥國束手無策，但在 5 月中旬，人民動員街頭遊行，支持 Monge 政府及其中立政策 (Díaz Arias, 2011)。當時一次民調顯示，計有 76% 的人民支持 Monge 的非武裝中立宣言，只有 6% 反對；同時，有 83% 的受訪者反對哥國重建軍隊 (Honey, 1994: 301)。1985 年，另一份民調顯示，高達 90% 的受訪者反對政府重建軍隊 (RFI, 2008)。這些來自社會的正面反應，反映了哥國自 1949 年以來重視和平與中立的安全認同。³

然而，Monge 宣佈非武裝中立並非無懈可擊。不可否認，Monge 政府當時從美國雷根政府獲得大量經濟援助 (Sáenz Carbonell, 2004: 236；轉引自 Díaz Arias, 2011)，而在 Monge 下台後，接任的 Óscar Arias 總統發現美國早已在哥國北境建立一條秘密「空中走廊」(airstrip) 以運送資源援助尼加拉瓜反抗軍 (Honey, 1994: 207)。這些事證意味 Monge 宣布非武裝中立可能只是為了掩護美國利用哥國北境的領土介入尼加拉瓜內戰 (Edelman and Kenen, 1989)，同時也是為了要平息 Monge 過度親美的批評 (Perkins, 2013: 221)。不過值得注意的是，這些質疑的重點在於探討 Monge 宣佈中立的政治目的，而不是對於非武裝中立採取反對立場。換言之，哥國人民在 1949 年起早已把「非武裝」與「中立」等價值逐漸內化成國家文化的一

² 1984 年 11 月 14 日，Monge 頒布第 15832 號行政命令，將每年 11 月 17 日訂為「哥斯大黎加積極永久中立與非武裝紀念日」(Día Neutralidad Perpetua Activa y No Armada de Costa Rica)。

³ Monge 宣言在發佈後並未在國會中激起反對聲浪，一部分的原因是因為執政的國民解放黨 (Partido Liberación Nacional, PLN) 在國會占有大多數席次，而當時主要的反對黨力量「團結聯盟」(Coalición Unidad) 在國會實力不強且處於重組階段。

部分，Monge 卻在美國介入中美洲事務氣燄正盛時宣佈哥國中立，反而啟人疑竇。

Monge 宣布非武裝中立不僅是為了避免哥國捲入更深的國際衝突，也對國際政治造成了影響。在墨西哥所主導的「康塔多拉集團」（Contadora Group）的積極斡旋下，哥斯大黎加與尼加拉瓜在 1984 年 5 月 15 日簽訂協議，目的在於共同降低尼、哥邊界的武裝衝突與緊張（*New York Times*, 1984），但實際上也間接表示拉美各國希望美國不要破壞哥國的中立地位（Gudmundson, 1984: 27）。

1986 年 9 月，新上任的 Arias 總統重申反對美國政府介入尼加拉瓜內戰，同時下令關閉美國在哥國北境的秘密空中走廊。11 月，雷根政府爆發「伊朗門」（Iran-Contra Affair）醜聞，記者揭露美國試圖透過秘密軍售伊朗、並將所得支援尼加拉瓜反抗軍的事實。伊朗門醜聞除了重挫美國介入中美洲事務的正當性，也為 Arias 的區域和平計畫提供了機會（Moreno, 1994: 88）。

1987 年 2 月，Arias 邀請中美洲各國總統（除了尼加拉瓜之外）商討解決中美洲衝突的計畫；3 月，美國參議院以 97 票對 1 票通過支持 Arias 的和平計畫（*New York Times*, 1987）；8 月 7 日，瓜地馬拉、宏都拉斯、薩爾瓦多、尼加拉瓜與哥斯大黎加共同簽署由 Arias 所擬定的『中美洲和平協議』（又稱 *Esquipulas II Peace Agreement*）；10 月，Arias 獲得諾貝爾和平獎。哥斯大黎加政府積極在國際衝突中調停，不僅體現了哥國重視和平的政治文化，更展現了 1983 年非武裝中立宣言裡關於「積極中立」的一面。

肆、2003 年美國出兵伊拉克與哥斯大黎加非武裝中立的制度化

哥斯大黎加從 1983 年起，一直謹守非武裝中立的立場，但到了 2003 年卻出現變化。2003 年 3 月，美國總統布希以反恐為名出兵攻打伊拉克。與第一次波灣戰爭不同的是，這次軍事行動並未獲得聯合國、甚至北大西洋公約組織（NATO）的授權，而是美國與其他盟友（例如英國、澳洲等）

單方面共同出兵伊拉克。為了強化出兵的正當性，美國國務卿鮑爾在 3 月 18 日宣佈成立由 30 個國家所組成、支持美國出兵伊拉克的「志願聯盟」(Coalition of the Willing) (Schifferes, 2003)。

3 月 19 日，總統 Abel Pacheco 在記者會上宣佈哥斯大黎加支持這個志願聯盟；3 月 25 日，哥國外交部照會駐哥國美國大使，重申哥國對於美國的反恐戰爭只僅限於「道義上的支持」(apoyo moral)，而不會實質參與攻伊戰爭行動 (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2004: 61)。3 月 27 日，美國更新此志願聯盟的國家名單，國家數擴增至 49 個，哥斯大黎加名列其中。

事實上，哥國尚未出現在志願聯盟國家的名單前，就已經在國內引起軒然大波。根據一份 3 月 26 日由哥斯大黎加大學 (Universidad de Costa Rica) 執行的全國民調，有近 70% 的人民反對美國攻伊行動，而有 60% 左右的人民反對政府加入志願聯盟 (La Nación, 2003)。

在志願聯盟名單公布之後，哥斯大黎加樞機主教 Hugo Barrantes 公開表達反對；前總統 Arias 則在名單公布當天早上與 Pacheco 會面討論，但最後未能說服 Pacheco 退出聯盟 (Villalobos, 2003)。Arias 批評志願聯盟的成立目的就像是為了要「聚眾圍毆一個醉漢」(Barry, 2004a)，同時也指出：「反戰並不代表就是和恐怖主義站同一陣線……既然我們的傳統是反對加入任何戰爭，我們為何要搭上[支持戰爭的]列車而不使用外交手段呢？」(Leffert, 2003)。

由於哥國社會對「反戰」的堅持已深植民心，很多人民從一開始就不支持攻伊戰爭，更不支持自己的國家與攻伊戰爭有任何一點牽連。因此，即使 Pacheco 總統堅持哥國加入志願聯盟的意義只在於對反恐戰爭表達道義上的支持，而不是贊同美國在伊拉克的軍事行動，更不代表哥國將配合出兵伊拉克 (Veillette, 2005: 3)，但反對加入志願聯盟的抗爭運動仍如火如荼展開，參與者達數千人 (Barry, 2004a)。

在哥國加入志願聯盟不久後，人民監察使 (Defensor de los Habitantes) José Manuel Echandi 認為 Pacheco 政府已違反 15 項國內法以及國際條約，要求政府儘速退出志願聯盟 (Leffert, 2003)。4 月，哥斯大黎加大學法律

系學生 Roberto Zamora 向法院控告 Pacheco 以及外交部長 Roberto Tovar 將哥國加入志願聯盟的作為，而人民監察使 Echandi 和哥國律師工會隨後也跟進提出類似的上訴（Council on Hemispheric Affairs, 2010）。

在經過一年多的審理過程，2004 年 9 月 8 日，最高法院第四法庭（Sala IV，亦即憲法法庭）的 7 位法官無異議一致宣判哥國政府加入志願聯盟違憲。在判決書中，憲法法庭認為基於憲法第 12 條關於廢除軍隊的規定、以及 1983 年的非武裝中立宣言，「和平」在哥斯大黎加已成為一種「憲政價值」（valor constitucional），而且也是構成哥國國家認同中的一個基本價值；因此，即使哥國加入志願聯盟只為了提供一種道德支持，但該行為已違背哥國憲法以及聯合國體系的規範。在這樣的情況下，憲法法庭要求政府須採取必要手段將哥斯大黎加從志願聯盟的名單撤下（Sagüés, 2008: 82-7）。

在憲法法庭宣判後，哥國外交部長 Roberto Tovar 宣佈將遵守判決，透過外交管道要求美國政府將哥國自志願聯盟的名單撤下。然而，Tovar 強調，就他的理解來看，憲法法庭並不認為加入志願聯盟是哥國大黎加向外國宣戰、或是支持戰爭的行為；總統 Pacheco 隨後也表示，加入志願聯盟只是對於友邦人民表達支持，而不是對戰爭表示支持（Barry, 2004b）。

2004 年哥國憲法法庭對政府加入志願聯盟的違憲判決，顯示哥國對非武裝中立的堅持獲得司法部門的肯認。2006 年 6 月，公民行動黨（Partido Acción Ciudadana, PAC）籍國會議員 Alberto Salom 提出動議，要求美國白宮網站撤下 2003 年 3 月關於哥國加入志願聯盟的新聞稿，獲得全體國會議員的無異議支持，而哥國外交部長 Bruno Stagno 隨即基於此決議對美國提出要求（Díaz, 2006）。

2004 年哥國憲法法庭的違憲判決以及 2006 年國會的一致決議，再一次地彰顯非武裝中立在哥國已形成一種政治文化。然而，從制度化的角度來看，哥國的非武裝中立只有「非武裝」在 1949 年得到憲法層次上的制度化，而其「中立」長期以來只是一種根植於社會的國家傳統。因此，這樣的非武裝中立充其量只能算是一種「非正式制度」（informal institution）。

哥國非武裝中立的「中立」在前總統 Monge 片面發表中立宣言 30 年後，

終於朝向進一步的制度化邁進。2010 年 11 月 30 日，哥國議員 Luis Gerardo Villanueva 等人提出第 17944 號提案 (expediente No. 17944) (Villanueva, 2011: 29)，該法案全名為「宣告和平作為人權暨哥斯大黎加作為中立國法⁴」；2013 年 9 月 25 日，國會第三全體委員會 (Comisión Legislativa Plena Tercera) 通過第 17944 號提案，直到 2014 年 9 月 16 日，國會正式通過該法案，並在 11 月 21 日經過總統 Luis Guillermo Solís 簽署生效 (Soto, 2014)，別名為第 9288 號法 (ley 9288) (La Gaceta, 2015)。

第 9288 號法案 (La Gaceta, 2015: 2) 明確規範：一、和平是一種基本人權；二、哥斯大黎加必須透過任何手段促進和平，同時也要經由積極之非武裝中立原則、以及國際條約與國際法原則處理國際間的衝突以及他國國內的衝突；三、根據此法，哥斯大黎加在任何的國際武裝衝突以及其他國家的國內武裝衝突保持中立；四、本法禁止在國內建置任何製造武器的設施；五、政府應建立相關的教育政策，在學前、初級與中級教育體制，納入支持與建立和平文化的課程教材。綜而言之，第 9288 號法的重要性在於以明文法規定禁止哥斯大黎加參與任何戰爭 (Teinteresa, 2014)，完成了非武裝中立的法制化，同時更規定政府應利用教育政策積極推動和平文化的生根。

伍、結論：兼論哥國非武裝中立對於台灣的啟示

哥斯大黎加身處一個相對和平的區域，為何還要採取非武裝中立政策？在透過歷史的考察後，本文發現：一、從採取中立國政策的背景來看，哥國先採取非武裝，接著才確認中立國的立場；二、哥國採取非武裝主要是出自於國內因素，亦即 1948 年內戰結束與 1949 年制定廢除軍隊的新憲，而哥國宣佈中立的時機，主要是為了不願捲入 1983 年尼加拉瓜反革命內戰，而自願片面採取中立國政策；三、就採取中立的形式而言，哥國首先採取的是事實 (*de facto*) 中立，接著逐漸朝向法理 (*de jure*) 中立的方向

⁴ 該提案的議事錄過程與提案人可參考 La Gaceta (2011)。

發展。不過值得注意的是，由於哥國的非武裝中立尚未入憲⁵、而且也沒有經過國際條約的確認，因此離完全的法理中立尚有一段距離。

從國際關係的理論來看，本研究認為自由主義與建構主義可以有效解釋哥國非武裝中立的政策過程。哥斯大黎加的非武裝中立國政策主要有三個構成部分：一、1949年頒布的憲法；二、1983年 Luis Monge 總統的中立國宣言；三、2014年由國會所通過的『宣告和平作為人權暨哥斯大黎加作為中立國法』。在1949年新憲頒布後，由於沒有軍隊，各方勢力皆無法利用軍隊遂行其政治目的，因而讓哥國維持了一段很長時間的穩定民主。從外部角度來看，讓哥國非武裝中立得以具體可行的保證為1947年所簽訂的『里約條約』。因此，哥國的非武裝中立體現了自由主義的精神，亦即倚賴集體安全體系的中立。

其次，建構主義亦可解釋哥國非武裝中立的持續發展。從1987年 Arias 調停中美洲衝突成功、2003年哥國公民要求法院針對哥國加入美國攻伊戰爭志願聯盟的行為進行違憲審查，一直到2014年國會通過將非武裝中立予以法制化，一次又一次地顯示哥國人民已將和平提升到道德上的必要性，並且將中立視為一種積極的使命感（Soto, 2014）。因此，哥國非武裝中立的經驗，支持了建構主義對於中立的解釋觀點，亦即推動中立是一個民族國家為了確保自身文化認同所作出的積極選擇，其所要獲致的是一種安全認同（施正鋒，2015: 76）。

Däniker（1992: 7）主張中立國政策若要具體可行，須滿足三個要件：一、這個國家有絕佳的地理位置；二、這個國家要有遠離戰爭的意志；三、這個國家要有可靠的國防力量。哥斯大黎加符合前兩個條件，卻不符合第三個條件。然而，哥國仰賴美洲集體安全體系而能彌補國防空虛的問題，因此總體來看，仍是個中立國的成功案例。

哥斯大黎加的非武裝中立對於台灣的啟示為何？首先，我們必須要認

⁵ 在1984年6月9日，哥國國會曾提出第9826號案建議修改憲法第1條與第12條，將非武裝中立的理念入憲。然而，這個案子長期以來一直都沒有付諸討論，直到1997年7月3日，這個提案才重新浮上檯面，最後卻在國會的辯論中以19票贊成、23票反對並未獲得通過，哥國非武裝中立入憲的理想暫時止步（Méndez, 1997）。

知，哥國採取非武裝中立有其獨特的歷史背景和特定的地緣政治脈絡，故很難直接把哥國的經驗套用至台灣。特別是，對於台灣的國家安全而言，其最大的挑戰莫過於來自中國的軍事威脅。相較之下，目前哥斯大黎加與北邊鄰國尼加拉瓜除了仍有部分邊界劃分的爭端之外 (Arias, 2014)，兩國關係大致上和平；而哥國南邊的鄰國巴拿馬，自 1994 年起成為拉丁美洲第二個沒有常備軍隊的國家 (Harding, 2001)，對於哥斯大黎加毫無威脅可言。因此，若台灣要像哥斯大黎加採取「非武裝」中立，恐怕並不合理。

然而，哥國仰賴集體安全體系的中立化經驗仍有值得台灣學習之處。從之前的討論可得知，1983 年 Monge 的非武裝中立宣言提到哥國的中立不是要和各國採取等距離，而是強調其政治與社會的意識型態與西方民主陣營相同。哥斯大黎加的「親西方」中立說明了「在絕對同盟、以及絕對中立之間，還可以有某種『中立的結盟』 (neutral alliance)，也就是局部的中立、以及有限的結盟。」 (施正鋒，2015: 81)。因此，對台灣而言，為了確保主權獨立並保存得來不易的民主化成果，選擇親美的武裝中立化或許是較為可行的作法。目前美國在全球的 7 個集體防衛安排 (collective defense arrangements)，有 5 個在亞洲。因此，若能在未來與美國以及相關的亞洲國家進行更密切的合作，台灣武裝中立化的可行性應可透過美國主導的集體安全體系獲得保障。

附錄一：哥斯大黎加中立國政策的重要里程碑

1947 年 9 月	簽署美洲相互援助條約（里約條約）
1949 年 11 月	施行新憲法，其中憲法第 12 條規定廢除常備軍隊、設立必要的警力進行巡邏並維護公共秩序，且規定只有在美洲各國的同意下或是為了防衛國家才能組織軍隊力量
1955 年 1 月	總統 José Figueres Ferrer 要求美洲國家組織援引里約條約協助保衛哥國阻止反政府游擊隊從尼加拉瓜取道入侵
1983 年 11 月	總統 Luis Monge 宣佈採取非武裝永久中立政策
2003 年 3 月	總統 Abel Pacheco 簽署支持美國在伊拉克的軍事行動
2004 年 9 月	憲法法庭判決哥國政府加入支持美國攻伊的「志願聯盟」之行為違憲
2014 年 11 月	國會通過「宣告和平作為人權暨哥斯大黎加作為中立國法」，明文禁止哥國參與任何戰爭

資料來源：作者自行整理。

附錄二：第 9288 號法『宣告和平作為人權暨哥斯大黎加作為中立國法』全文中譯

第一條：哥斯大黎加為一自由、獨立的民主共和國。

第二條：和平是一種基本人權。我國須透過任何手段促進、捍衛並保障和平，同時也要經由積極之非武裝中立原則、以及國際條約與國際法原則處理國家間的衝突以及他國的國內衝突。

根據本法以及國際法的規定，哥斯大黎加在任何的國際武裝衝突以及其他國家的國內武裝衝突保持中立。

本法禁止任何產業在國內建置製造武器的設施。

我國須透過公共教育最高委員會（*Consejo Superior de Educación Pública*）的教育政策，在學前、初級與中級教育體制，納入支持與建立和平文化的課程教材；為了要達到前述目的，須仰賴哥斯大黎加中立、和平與民主研究院（*Instituto Costarricense de la Neutralidad, la Paz y la Democracia*）以及位於我國之聯合國和平大學（*Universidad para la Paz*）這兩個機構在其教育中心推動和平研究，進而為哥斯大黎加和平文化之建立有所貢獻。

資料來源：作者譯自 *La Gaceta* (2015: 2)。

參考書目

- 施正鋒，2015，〈中立國的概念、理論、以及實務〉收於施正鋒（編）《認識中立國》頁 65-90。台北：國家展望文教基金會。
- Agius, Christine. 2006. *The Social Construction of Swedish Neutrality*. Manchester: Manchester University Press.
- Arias, L. 2014. "Costa Rica Adds Yet Another Claim to Ongoing Border Dispute with Nicaragua." *Tico Times* (<http://www.ticotimes.net/2014/11/14/costa-rica-adds-yet-another-claim-to-ongoing-border-dispute-with-nicaragua>) (2015/3/13)
- Altfeld, Michael F., and Bruce Bueno de Mesquita. 1979. "Choosing Sides in Wars." *International Studies Quarterly*, Vol. 23, No. 1, pp. 87-112.
- Atkins, G. Pope. 1997. *Encyclopedia of the Inter-American System*. Westport, Conn.: Greenwood Publishing Group.
- Barry, Steven J. 2004a. "President Denies War Support." *Tico Times* (<http://www.ticotimes.net/2004/05/14/president-denies-war-support>) (2015/3/13)
- Barry, Steven J. 2004b. "Court: War Support Unconstitutional." *Tico Times* (<http://www.ticotimes.net/2004/09/10/court-war-support-unconstitutional>) (2015/3/13)
- Bercovitch, Jacob, and Judith Fretter. 2004. *Regional Guide to International Conflict and Management from 1945 to 2003*. Washington, D.C.: CQ Press.
- Beyer, Jessica, and Stephanie C. Hofmann. 2011. "Varieties of Neutrality: Norm Revision and Decline." *Cooperation and Conflict*, Vol. 46, No. 3, pp. 285-311.
- Binter, Josef. 1989. "Neutrality, European Community and World Peace: The Case of Austria." *Journal of Peace Research*, Vol. 24, No. 4, pp. 413-18.
- Bowman, Kirk S. 2002. *Militarization, Democracy, and Development: The Perils of Praetorianism in Latin America*. University Park, Pa.: Pennsylvania State University Press.
- Council on Hemispheric Affairs. 2010. "Costa Rica as a Peaceful State: One Costa Rican Lawyer's Odyssey v. His Nation's Establishment." (<http://www.coha.org/costa-rica-as-a-peaceful-state-one-costa-rican-lawyer%E2%80%99s-odyssey-v-his-nation%E2%80%99s-establishment/>) (2015/3/13)
- Däniker, Gustav. 1992. "Swiss Security Policy in a Changing Strategic Environment," in Hanspeter Neuhold, ed. *The European Neutrals in the 1990s: New Challenges and Opportunities*, pp. 3-16. Boulder: Westview.
- Devine, Karen M. 2008. "Stretching the IR Theoretical Spectrum on Irish Neutrality: A Critical Social Constructivist Framework." *International Political Science Review*, Vol. 29, No. 4, pp. 461-88.

- Díaz Arias, David. 2011. "Fue Neutral el Gobierno de Monge?" *La Nación* (http://www.nacion.com/archivo/neutral-gobierno-Monge_0_1233276752.html) (2015/3/13)
- Diaz, Maria Gabriela. 2006. "Country Requests Exclusion from Iraq War Coalition." *Tico Times* (<http://www.ticotimes.net/2006/05/26/country-requests-exclusion-from-iraq-war-coalition>) (2015/3/13)
- Edelman, Marc, and Joanne Kenen. 1989. *The Costa Rica Reader*. New York: Grove Weidenfeld.
- Goetschel, Laurent. 1998. "The Foreign and Security Policy Interests of Small States in Today's Europe," in Laurent Goetschel, ed. *Small States Inside and Outside the European Union*, pp. 13-31. Dordrecht: Kluwer Academic Publisher.
- Gudmundson, Lowell W. 1984. "Costa Rica: The Conflict Over Stabilization and Neutrality, 1983-84." LACC Occasional papers series, Dialogues (1980-1994), Paper 31 (<http://digitalcommons.fiu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1030&context=laccopsd>) (2015/3/13)
- Harding, Robert C. 2001. *Military Foundations of Panamanian Politics*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Honey, Martha. 1994. *Hostile Acts: U.S. Policy in Costa Rica in the 1980s*. Gainesville: University Press of Florida.
- Jesse, Neal G. 2006. "Choosing to Go It Alone: Irish Neutrality in Theoretical and Comparative Perspective." *International Political Science Review*, Vol. 27, No. 1, pp. 7-28.
- Karsh, Efraim. 1988. *Neutrality and Small States*. London: Routledge.
- Keohane, Robert O., and Joseph S. Nye. 2012. *Power and Interdependence*, 4th ed. Boston: Longman.
- La Gaceta*. 2011. "Proyecto de Ley: Expediente N° 17944. Ley de Proclamación de la Paz Como Derecho Humano y de Costa Rica Como País Neutral." (http://www.imprenal.go.cr/pub/2011/07/08/ALCA41_08_07_2011.pdf) (2015/7/26)
- La Gaceta*. 2015. "Leyes 9288: Proclamación de la Paz Como Derecho Humano y de Costa Rica Como País Neutral." (https://www.imprentanacional.go.cr/pub/2015/03/03/COMP_03_03_2015.pdf) (2015/7/26)
- La Nación. 2003. "Pacheco y Arias Sin Acuerdo Sobre Posición Tica en Tema Iraquí." *La Nación* (http://www.nacion.com/ln_ee/2003/marzo/27/ultima-cr3.html) (2015/3/13)
- Leffert, Mike. 2003. "Costa Ricans Defend Neutral Tradition Against Pacheco." *Noticen: Central American and Caribbean Affairs* (<https://ladb.unm.edu/noticen/2003/04/10-052768>) (2015/3/13)

- Méndez, William. 1997. "Neutralidad murió en el Congreso." *La Nación* (http://www.nacion.com/ln_ee/1997/julio/06/pais6.html) (2015/3/13)
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. 2004. "Memoria Anual del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto 2003-2004." (http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/biblioteca/Memorias_gobierno/min-RREE-2003-04.pdf) (2015/3/13)
- Moravcsik, Andrew. 2003. "Liberal International Relations Theory: A Scientific Assessment," in Colin Elman, and Miriam Fendius Elman, eds. *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field*, pp. 159-204. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Moreno, Dario. 1994. *The Struggle for Peace in Central America*. Gainesville: University Press of Florida.
- Morris, Kate, and Timothy J. White. 2011. "Neutrality and the European Union: The Case of Switzerland." *Journal of Law and Conflict Resolution*, Vol. 3, No. 7, pp. 104-11.
- New York Times*. 1983a. "Costa Rica Proclaims Neutrality." (<http://www.nytimes.com/1983/11/18/world/costa-rica-proclaims-neutrality.html>) (2015/3/13)
- New York Times*. 1983b. "Costa Rican Official Resigning, Assails Vote at U.N. on Grenada." (<http://www.nytimes.com/1983/11/16/world/costa-rican-officialresigning-assails-vote-at-un-on-grenada.html>) (2015/3/13)
- New York Times*. 1984. "Nicaragua and Costa Rica Sign Border Pact." (<http://www.nytimes.com/1984/05/17/world/nicaragua-and-costa-rica-sign-border-pact.html>) (2015/3/13)
- New York Times*. 1987. "News Summary: Friday, March 13, 1987." (<http://www.nytimes.com/1987/03/13/nyregion/news-summary-friday-march-13-1987.html>) (2015/3/13)
- Ogley, Roderick. 1970. *The Theory and Practice of Neutrality in the Twentieth Century*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Ordóñez, Jaime, Diego Padilla, Timothy Andrews Sayle, and Patricia DeGennaro. 2009. "The Republic of Costa Rica: A Case Study on the Process of Democracy Building." Centre for the Study of Democracy, School of Policy Studies, Queen's University (https://www.academia.edu/3540204/_The_Republic_of_Costa_Rica_A_Case_Study_on_the_Process_of_Democracy_Building_Appendix_IX_Costa_Rican_Democracy_A_Dividend_of_Disarmament_) (2015/3/13)
- Perkins, Ivan. 2013. *Vanishing Coup: The Pattern of World History since 1310*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield.
- RFI. 2008. "Costa Rica: Un País Sin Ejército." (<http://www1.rfi.fr/actues/articles/108/>)

- article_10098.asp) (2015/3/13)
- Sáenz Carbonell, Jorge Francisco. 2004. "La Política Exterior," in Eugenio Rodríguez Vega, ed. *Costa Rica en el Siglo XX*, Vol. 3, pp. 221-64. San José: Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Sagüés, Néstor Pedro. 2008. "La Revisión de las Cuestiones Políticas no Justiciables (A Propósito de la 'Coalición' contra Saddam Hussein)." *Pensamiento Constitucional*, Vol. 13, No. 13, pp. 73-94 (<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/1917/1861>) (2015/3/13)
- Schifferes, Steve. 2003. "US Names 'Coalition of the Willing'." *BBC News* (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/2862343.stm>) (2015/3/13)
- Seligson, Mitchell. 1998. "The Costa Rican Revolution (1948)," in Jack Goldstone, ed. *Encyclopedia of Political Revolutions*, pp. 118-19. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Books.
- Soto, Johnny. 2014. "La Paz como Derecho Humano." *Cambio Político* (<http://cambiopolitico.com/la-paz-como-derecho-humano/61153/>) (2015/3/13)
- Stanley, Katherine. 2007. "Arias Seeks Disarmament Abroad." *Tico Times* (<http://www.ticotimes.net/2007/02/16/arias-seeks-disarmament-abroad>) (2015/3/13)
- Teinteresa. 2014. "Costa Rica Aprueba por Ley su Neutralidad en la Guerra y no Entrar Nunca Más en Una." *Teinteresa* (http://www.teinteresa.es/mundo/Costa-Rica-aprueba-participar-guerra_0_1252075611.html) (2015/3/13)
- Veillette, Connie. 2005. "Costa Rica: Background and U.S. Relations." *CRS Report for Congress* (<http://fpc.state.gov/documents/organization/47152.pdf>) (2015/3/13)
- Villalobos, Carlos A. 2003. "Guerra en Iraq: Arzobispo No Avala a Pacheco." *La Nación* (http://www.nacion.com/ln_ee/2003/marzo/28/mundo11.html) (2015/3/13)
- Villanueva, Luis Gerardo. 2011. Informes de Labores: Diputado Luis Gerardo Villanueva Monge. (http://www.asamblea.go.cr/Diputadas_Diputados/Sitio_Fraccion_Liberacion_Nacional/Boletn%20La%20Voz%20Liberacionista/2011%20DICIEMBRE/INFO RME%20DE%20LABORES%202011/LUIS%20GERARDO%20VILLANUEVA%20MONGE.pdf) (2015/7/26)
- Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wilson, Bruce. 1998. *Costa Rica: Politics, Economics, and Democracy*. Boulder: Lynne Rienner.
- Zamora, Roberto. 2014. "El Derecho a la Paz, Reconocido y Aplicado." Paper presented at the 18th IADL Congress: Lawyering for People's Rights, Brussels, April 15-19 (<http://progresslawevents.net/nl/178/vorige-events/18th-iadl-congress/>) (2015/3/13)

Analyzing Costa Rica's Unarmed Neutrality from the Perspective of International Relations Theory

Yen-Pin Su

*Assistant Professor, Department of Political Science
National Chengchi University, Taipei, TAIWAN*

Abstract

Why does a country in a relatively peaceful region adopt a neutrality policy? This article examines the case of Costa Rica's unarmed neutrality from the perspective of international relations theory. With its armed forces being abolished in the 1949 Constitution, Costa Rica claimed perpetual neutrality in 1983. In 2014, the Costa Rican National Assembly passed a bill to legalize the state's unarmed neutrality policy, prohibiting the state from involvement in any international wars or domestic armed conflicts in foreign countries. This article argues that liberalist and constructivist theories of international relations facilitate a better understanding of Costa Rica's unarmed neutrality. Specifically, Costa Rica's unarmed neutrality is assured by the regional collective security system, which is an important institution in liberalist theory. Moreover, the unarmed neutrality policy reflects Costa Rican society's cultural identity for peace and security, which is important in constructivist theory.

Keywords: Costa Rica, unarmed neutrality, international relations theory, collective security system, identity

