

BİRLEŞMİŞ MİLLETLERDE ÇİN SORUNU

— Dün ve Bugün —

Asls. Baskın ORAN

ANKARA UNIVERSİTESİ
SİYASAL BİLGİLER FAKÜLTESİ DERGİSİ
CİLT : XXVI - SAYI : 2'den

AYRI BASI

Sevinç Matbaası, Ankara - 1971

BİRLEŞMİŞ MİLLETLERDE ÇİN SORUNU

— Dün ve Bugün* —

Baskın ORAN

Uluslararası İlişkiler Asistanı

I — GİRİŞ

A. Sorun'un Özü Nedir?

Birleşmiş Milletler Genel Kurulu bu yılki toplantı dönemine 21 Eylül'de giriyor. Bu senenin gündeminde yer alacak en önemli konu, bütün dış politika haber ve yazarlarının da belirttiği gibi, aylardır dünya kamu oyununda tartışması yapılan «Çin Sorunu»dur.

Çok tartışması yapıldı, üzerine epeyce yazıldı, çizildi ama, burada yapacağımız incelemeye bazı noktaları iyice belirtmeden girmek mümkün değil. Hele şu noktayı : Bilinçli veya bilinçsiz olarak, Birleşmiş Milletler'deki Çin Sorununun başlığı şöyle atılıyor : «Çin Halk Cumhuriyeti'nin Birleşmiş Milletler'e Kabulü». Oysa ki, Çin ulusunun Birleşmiş Milletler'e alınması söz konusu değil. Zaten üye zira. İkinci Savaşın sonunda yenen taraf biraraya gelerek Birleşmiş Milletler'i kurdu (hatta, savaşın bitiminde Almanya'ya bu amaçla savaş açtığı için bu kurucuların Türkiye de vardı). Bu kuruculardan beş tanesi «büyük devlet» sayılarak, örgütün asıl güçlü organı Güvenlik Konseyi'nin veto sahibi sürekli üyeleri oldular. İşte başkenti Pekin olan ve dünya nüfusunun dörtte birini temsil eden Çin Devleti de Amerika Birleşik Devletleri, B. Britanya, Fransa ve Sovyet Sosyalist Cumhuriyetleri Birliği ile birlikte büyük devlet olarak örgütün kurucu üyesi oldu.

Evet, Çin halkı Birleşmiş Milletler'de temsil edilmekte; fakat temsil eden delegasyonu yollayan hükümet 1945'de dünyanın dörtte bir nüfusuna ve muazzam Çin ülkesine sahip hükümet değil. Bu

(*) Bu makale, 1967 yılında Ömer Madra ile birlikte aynı konuda hazırlanmış olduğumuz bir incelemeden de yararlanarak yazılmış ve bu sorun 1971 Kasımında bir çözüme bağlanmadan önce kaleme alınmıştır.

hükümet savaştan sonra Çin'de çıkan iç savaşın sonunda Çin ülkesinden komünistler tarafından atıldı ve Amerikan 7. Filosunun araçlarıyla Çin açıklarındaki Formosa (veya Taiwan) adasına taşındı. «Milliyetçi Çin» veya resmî adıyla «Çin Cumhuriyeti» şimdi bu adada yaşamakta ve Çin halkını dünya örgütünde temsil etmektedir. Nüfusu, adanın asıl yerlileri olan 14 milyon Formozalıyla birlikte 16 milyondur. Birleşmiş Milletler'de Çin ülkesini temsil eden hükümet, artık Pekin hükümeti diye değil, Taipei hükümeti diye anılıyor. Asıl Pekin hükümeti, ki devletin adı «Çin Halk Cumhuriyeti» veya Amerikan terminolojisine göre «Kızıl Çin»; nüfusu 800 milyon, ülkesi geleneksel büyük Çin ülkesi; bugün Çin halkını dünya örgütünde temsil etmiyor. Taipei ediyor.

Sorun kısaca bu. Örgüte *yeni bir üyenin alınması* değil, kurucu bir üyenin gerçek hükümeti hangisiyse, o hükümet tarafından *temsil edilmesi* sorunu.

Uluslararası hukukun eskiden beri uygulanagelen ilkesine göre, bir ülkede birden fazla hükümet ortaya çıkar ve bu hükümetler o ülkeyi temsil ettiklerini iddia ederlerse; ülke üzerinde *fiili denetimi* sağlayan, yani ülke topraklarına egemen olanı gerçek hükümet sayılır. Bu durumda, 1949 yılından beri Çin ülkesine egemen olan Pekin hükümeti Birleşmiş Milletler'de ülkesini neden temsil edemiyor?

Bu sorunun cevabını vermek için, bugünkü durumu yaratan tarihçeyi gözden geçirmek gerekmektedir.

B. Sorun'un Kısa Tarihçesi¹ ve Evreleri

Sorun, Çin Halk Cumhuriyeti'nin kurulması üzerine Birleşmiş Milletler'de ilk kez 1949 yılında ortaya atıldı. Bugüne dek olan tarihsel süreci devrelere bölmek, sorunun ve aynı zamanda dünya politikasının anlaşılması bakımından gereklidir :

1949-1960 Devresi : Bu dönemde Birleşik Amerika Birleşmiş Milletlerde kesin olarak egemen durumdadır. Soğuk savaşın bu en hızlı yıllarında tarafsızlık diye birşey söz konusu olmayıp, Sovyet-

(1) Bu tarihçe, sorunun genel görünümü, oylamalar gibi hususların incelenmesinde aşağıdaki kaynaklardan yararlanılmıştır :

Encyclopaedia Britannica, C. V, s. 537. (1957 baskısı)

Keessing's Contemporary Archives, (1949-1970)

ONU Chronique Mensuelle, (1965-1968)

Revue des Nations Unies, (1957 ve 1958)

Yearbook of the United Nations, (1949-1952 ve 1961-1966)

ler Birliği ve birkaç Doğu Avrupa ülkesi dışında bütün üyeler B. Amerika'nın paralelinde oy kullanmaktadır. Bu dönemde B. Amerika'nın verdiği ve kabul ettirdiği önergeler Çin ülkesini hangi hükümetin temsil edeceği sorununun Birleşmiş Milletler gündemine alınmasına bile engel olmuştur.

1949'da Çin delegesinin Sovyetler Birliği'ni Genel Kurul'a şikâyet etmesi üzerine olay Siyasî İşler ve Güvenlik Komisyonu'na gitti ve oradadır ki ilk kez, Çin Halk Cumhuriyeti'nin Çin Devleti'ni temsil edecek tek hükümet olduğu ve ileri sürülen savın Çin halkını temsile yetkisi olmayan bir delegasyon tarafından getirildiği için dikkate alınmaması gerektiği ileri sürüldü. Buna karşı Komisyon, Taipei delegasyonunun güven belgelerinin (credentials) kabul edilmiş olduğunu bildirmiştir.

Sorun bu arada birçok alt komisyonlara ve özel komisyonlara havale edildi ve 1950 yılında bu komisyonların kabul ettiği bir karar tasarısı tavsiye olarak Genel Kurul'a sunuldu. Burada *temsil* konusunda kabul edilen şu önemli karar, Çin Devletini Pekin'in temsil etmesini istemeyenlerce dayanak olarak kullanılacaktır :

- Böyle bir temsil sorunu çıktığında, sorun Birleşmiş Milletler Antlaşması'nın «Amaçlar ve İlkeler» bölümü ışığında ve her özel durumun koşullarına göre çözümlenecektir.
- Bu konuda Genel Kurul söz sahibi olacak, kararları diğer organlarca da kabul edilecektir.
- Bu kararın, söz konusu devletle diğer üye devletler arasındaki ilişkilere etkisi olmayacaktır.²

İleride göreceğimiz üzere bu önemli karar, bugünlerde sorun bir çözüme ulaştırılırken de temel bir dayanak olarak alınacaktır.

1949 ile 1960 arasında Çin'in temsili konusunda Birleşmiş Milletlerin her yıl izlediği yol özetlenmek gerekirse, 1952 yılı görüşmelerinin ilginç bir prototip oluşturduğu görülür. Buna göre, sorun Sovyetler Birliği veya Hindistan tarafından bazan karar tasarısı, bazan da güven belgeleri sorunu olarak Yetki Belgeleri Komitesine getirilmiş, bu tasarılar karşı B. Amerika bir karşı öneri sunmuş; bu karşı önerinin öncelikle oylanması kabul edilmiş; ABD önerisi oylanarak kabul edilmiş; SSCB ya da Hindistan önerisinin

(2) 396 (V) sayılı karar. Bknz. *Yearbook of the U. N.*, (1950), s. 381-385.

oynanmaması karar altına alınmış, en sonunda da bu kararlar dizisi Genel Kurulca da onaylanmıştır.

Bu dönem içinde Genel Kurul oylamalarında Taipei lehindeki oylar 42-45 sabit kalmış, aleyhindeki oylar ise 10-28 arası bir artış göstermiştir.

1961-1970 Devresi: 1950'lerin son yıllarında dünya politikasında önemli değişiklikler olduğunu görüyoruz. Soğuk savaş hızını yitirdi. Bu arada, yüzyılı aşkın bir zamandır bir afyonkeşler ülkesi ve Batı'nın sömürgesi olan Çin, kendini toparlamış ve hızla gelişmeye başlamıştı. İngiltere ve Fransa gibi birçok Batılı ülkeler Taipei'yi bırakıp Çin'in gerçek temsilcisi olarak Pekin'i tanımaya başladılar. 1960'lar gelip çatığında, bir de Üçüncü Dünya denilen oluşum ortaya çıktı ki, bunu meydana getiren Asya ve Afrika ülkelerinin büyük çoğunluğu bir bağlantısızlık politikası gütmeye başladılar. Sonuç olarak, B. Amerika'nın ardından sürükleyebildiği oyların sayısı azalmış, Birleşmiş Milletler'de bir denge ortaya çıkmaya başlamıştı.

Bu siyasal atmosferin sonucu olarak, 1961 yılındaki onaltıncı oturumda bu önemli konunun tartışılmasının artık herkes tarafından istendiğini söyleyen Yeni Zelânda temsilcisi sorunun gündeme alınmasını önerdi. Ertesi gün Sovyetler Birliği «Çin Halk Cumhuriyetinin Meşru Haklarının Geri Verilmesi» başlıklı bir öneri getirerek, sorunun gündeme alınmasını sağladı. Arkasından, bir karar tasarısı daha dağıttı. Bunun birinci bölümünde «Çan-Kay-Şek Kliğinin Atılması», ikinci bölümünde ise «Çin Halk Cumhuriyeti Hükûmeti'nin Çin'i Temsile Çağırılması» isteniyordu. Bunun karşısında, adına «Beş Devlet Tasarısı» denilen ve Avusturya, Kolombiya, İtalya, Japonya ve B. Amerika tarafından verilen bir başka tasarı yer alıyordu. Tıpkı 1950'de *Ad Hoc* (özel) komitenin tavsiyesi üzerine Genel Kurul'un Temsil konusunda kabul ettiği karar tasarısı gibi pek önemli olan ve ona atıf yapan bu kararda şu hususlar yer almaktaydı :

- a) Kurucu bir üyenin temsili konusunda Örgüt içinde görüş ayrılıkları belirtilmiştir.
- b) Genellikle, konunun yaşamsal bir önem taşıdığı söylenmiştir.
- c) 1950'de *Ad Hoc* komitenin tavsiyesi kabul edilerek Genel Kurul'da alınan karara göre, bir üye devlette birden fazla hükûmetin ortaya çıkması halinde, durumun, Antlaş-

ma'nın «Amaçlar ve İlkeler» bölümünün ışığı altında ve her durumun özel koşulları içinde çözüme ulaştırılacağı belirtilmiştir.

- d) Bütün bunların sonucu olarak, konu «önemli sorun» (important question) sayılmalıdır.³

Böylece, Çin'in temsili sorunun B. Amerika'nın güçlü olduğu Genel Kurulca çözümlenmesi 1950 yılında karar altına alındıktan sonra, bu kez de bu organda bu konuda bir karar alabilmek için «önemli sorun» yolu ile üçte iki çoğunluk aranması zorunluğu tes-cil ediliyordu. 1950'lerde B. Amerika Genel Kurul'da söz götürmez bir üstünlüğe sahipken bu konuda bu organ yetkili kılınmıştı. 1961 sonrasında sorunu gündeme almak zorunluğu belirince, bu sefer de üçte iki çoğunluk arama kuralı getirildi. Daha aşağıda «Çin Devletini Pekin Temsil Etmelidir» tezi hukukî açıdan tartışılırken daha geniş olarak görüleceği gibi, bu «Beş Devlet Tasarısı», Birleşmiş Milletler Antlaşmasının 18/2 maddesine açıkça aykırı, tamamen siyasî bir karardır. Çünkü sorun pek önemli bir siyasal sorun halini almıştı.

Bu dönemde «önemli sorun» kararı her yıl Genel Kurul'a yeniden sunulmuş ve her seferinde kabul edilmiştir.

Sorun bugüne dek böylece geldi.

1971: Günümüzde dünya siyasal konjonktürü bir sene öncesine oranla çok büyük değişiklik göstermektedir. Nixon, ülkesinin zayıflamakta olan ekonomisinin zorlaması sonucu Pekin'e gideceğini açıklamış, bu yumuşama ABD-SSCB arasında elle tutulur bir yakınlaşma başlatmıştır. Bu durumda B. Amerika, üçüncü bir taktik uygulamaya başlamış ve Pekin'in Çin'i temsilen Birleşmiş Milletlerde yer almasını kabul edeceğini açıklamakla birlikte, bu durumda fonksiyonunu yitirecek olan Taipei delegasyonunun örgütten çıkarılmasına razı olmayacağını bildirmiştir. İşte bu yeni taktik, «İki Çin Formülü» adıyla anılmaktadır.

Sorun'un Birleşmiş Milletler'deki tarihsel gelişimi budur. «İki Çin» formülünün ve bu önemli soruna nasıl bir çözüm yolu bulunabileceğinin tartışmasına geçmeden önce, Çin Devletinin ve halkının Birleşmiş Milletler'de temsili konusunda gerek Taipei'yi ve gerekse Pekin'i savunanların fikirlerini hiç olmazsa ana hatlarıyla gözden geçirmemiz gerekiyor.

(3) 1668 (XVI) sayılı karar. *Yearbook of the U. N.*, (1961), s. 124-129.

II — ÇİN'İN TEMSİLİ KONUSUNDAKİ TEZLER

A. «Çin Halkını Taipei Temsil Etmelidir» Tezi

Uluslararası Hukuk Açısından :

Bu tez, Çin Cumhuriyeti (Taipei) ve Çin Halk Cumhuriyeti'nin iki ayrı ülke topluluğu olduğu fikrini hareket noktası olarak almaktadır.

1) Bu tezin savunucularına göre, Taipei Birleşmiş Milletler kurulduğundan bu yana Çin ülkesi ve halkı üzerindeki fiili denetiminden gerçi çok şey yitirmiştir, fakat «yöneticileri, kurumları ve politikası» bakımından «şaşırtıcı» bir süreklilik göstermektedir. Halbuki Pekin, bu noktalardan köklü bir değişiklik geçirmiştir.⁴ Bu iki ayrı ülke topluluğunun Çin ülkesini temsil iddiası karşısında, tabii ki örgütün kuruluşundan beri değişmemiş olanınki geçerli kabul edilmelidir.

Görülüyor ki, bu teze göre, temsil konusunda başvurulacak temel ilke, daha önce sözünü ettiğimiz «fiili denetim» ölçütü değil, «kurumlarda devamlılık» kıstasıdır.

2) Birleşmiş Milletler Antlaşması'nın 4. maddesine göre, bir devletin bu örgüte üye olabilmesi için herşeyden önce barışsever olması ve antlaşma hükümlerini kabul ile bunları yerine getirme istek ve yeteneğine sahip bulunması gerekmektedir. Halbuki Çin Halk Cumhuriyeti çeşitli konularda ve fırsatlarda Birleşmiş Milletleri karşısına almış, «ulusal kurtuluş savaşlarını ve ihtilâlcî iç savaşları» destekleyerek bu örgütün maksimum düzeni sağlama çabalarını boşa çıkarmaya çalışmıştır.⁵ Tezin savunucuları dayanak olarak, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 1950 yılında vermiş olduğu bir kararı hatırlatmaktadırlar. Bu karara göre, «temsil sorunları Antlaşmanın Amaç ve İlkeleri ışığında ve her durumun özel koşulları içinde» çözüme bağlanacaktı.⁶ Bu nedenle, Pekin, davranışları «uluslararası davranışın genel standartlarına» uymadığı için örgütte Çin ülkesini temsil etmemelidir.

3) Çin ülkesini Pekin'in değil de Taipei'nin temsil etmesi gerektiğini savunanlar, aynı zamanda, sorunun Birleşmiş Milletler

(4) M. S. McDougal, R. M. Goodman, «Chinese Participation in the United Nations», *American Journal of International Law*, C. LX, no. 4, (Ekim 1966), s. 696.

(5) *Ibid.*, s. 710-711.

(6) *Bkz.* Dipnot 2.

organları ve usul sorunlarına değinen yanlarını da dile getirmektedirler. Buna göre, sorun *Genel Kurul* bakımından ele alındığında: a) Pekin'in bu organda Çin'i temsil edebilmesi Polonya, Çekoslovakya ve Küba örneklerinde olduğu gibi ⁷ «oylamasız, itirazsız» (informal consensus yolu ile) mümkün değildir. Çünkü, bir kez Çin'deki değişme, sözü geçen ülkelerdekinden çok daha köklü olmuştur. İkincisi, Çin Halk Cumhuriyeti önceki örneklerde rastlanmayan bir biçimde Antlaşmanın ilkelerini değiştirme istek ve yeteneğine sahiptir. Son olarak, bu doğrultuda alınacak bir kararın Birleşmiş Milletler'den bir ülke topluluğunun çıkarılması sonucunu doğuracağı anlaşılmaktadır. Yani örgütün evrenselliğine hâlel gelecektir. b) Sorunu, Genel Kurul'un tek başına çözüme bağlaması olanaksızdır; çünkü Antlaşmanın 4. maddesi, bir devletin üyeliğe kabulü için Güvenlik Konseyi'nin tavsiyesini şart koşmaktadır. c) Pekin'in Genel Kurul'a girmesi konusunda gözönünde tutulması gereken diğer bir husus, Çin ülkesinin temsili durumuna bir değişiklik getiren herhangi bir öneriyi «önemli sorun» sayan bir Genel Kurul kararıdır.⁸ Bu yüzden, bu konuda karar almak için üçte iki oy çoğunluğu gerekmektedir. Esasen, uygulama da 1961'den beri bu yoldadır.

Sorun *Güvenlik Konseyi* bakımından ele alındığında, Pekin'in burada sürekli üye olarak yer alması konusunda alınacak ölçüt, «uluslararası barış ve güvenliğin korunmasına yapılacak katkı» olarak belirmektedir. Geçmişteki davranışları Çin Halk Cumhuriyeti'nin bu konudaki isteksizliğini gösterdiği için, Güvenlik Konseyi kararını olumsuz yönde vermelidir. Usul bakımından ise, bu sorun «esas mesele» sayılmalı ve bu nedenle sürekli üyelerin veto suna açık bulundurulmalıdır.

4) Sorun Taipei açısından ortaya konduğunda, Birleşmiş Milletler Antlaşmasının 5. ve 6. maddelerine başvurulmakla yetinilmektedir. Üyelik haklarının durdurulması ve üyelikten çıkarılma ile ilgili bu maddelerin herhangi birinin Taipei'ye uygulanamayacağı, bu tezin taraftarları tarafından ileri sürülmektedir. Çünkü, ne Güvenlik Konseyi bu ülke aleyhine «önleyici ve zorlayıcı» bir tedbir almış, ne de Taipei Antlaşma ilkelerini «sürekli ihlâl etmiş» bulunmaktadır. Üye olarak kalma isteği, «maksimum barış ve düzeni korruma istek ve yeteneği» açısından değerlendirilmelidir.

(7) İkinci Dünya Savaşı sonrası sosyalist ihtilâl geçiren bu üç ülke delegasyonlarının güven belgeleri (credentials) itirazsız kabul edilmiştir.

(8) Bknz. Dipnot. 3.

Politik Açıdan :

1) Pekin Birleşmiş Milletler'e girdiği taktirde, demektir bu tezin savunucuları, bu Örgütün çalışmalarını geniş ölçüde aksatacaktır. Kendisine Güvenlik Konseyi'nde sürekli üyelik statüsü tanımak, eline veto gibi önemli ve etkin bir silâh vermek anlamına gelir.

2) Genel Kurul kararlarının Güvenlik Meclisi'ni zorunlu olarak bağlaması, ya da bunu tersi sözkonusu olmadığına göre, bu iki organda ayrı ayrı yapılacak oylamalar sonucu acaip bir durum doğması olasıdır. Her iki organda da ayrı ayrı «Çin» delegasyonları yer aldığı taktirde ne olacaktır? Acaipliğinin yanı sıra bu durum, Birleşmiş Milletler çalışmalarına köstek olacak niteliktedir.⁹

B. «Çin Halkını Pekin Temsil Etmelidir» Tezi

Uluslararası Hukuk Açısından :

1) Madde 4'ün tutarsızlığı : Pekin'in Çin'i temsil edemeyeceğini savunan hukukî görüşlerin en başta Birleşmiş Milletler Antlaşması'nın 4. maddesine dayandığını görmüştük. Oysa, Pekin'i tutan görüşü savunanlar, adı geçen maddenin bu soruna uygulanamayacağını belirtmektedirler. Gerçekten bu madde, örgüte üye olmak isteyen bir devlette aranacak nitelikleri göstermektedir. Çin zaten kurucu bir üye olup, buradaki sorun onun temsili sorunudur.¹⁰ Durum böyle olunca birtakım ahlâkî ölçütlerle uğraşamayacaktır. Bir üyenin temsili sorunu ancak nesnel koşulların ışığı altında çözümlenecek bir konu olmaktadır. Bu ölçüt de, üye bir devletin ancak ülkenin büyük kısmı üzerinde fiilî denetimi sağlamış olan hükûmet tarafından temsil edilebileceği kıstasıdır.¹¹

Üye alma konusuna değinen madde 4, örnekseme (analoji) yolu ile temsil sorununa uygulanmak istenirse, durum ne olacaktır, bir de onu görelim. Böyle durumlar uygulamada ortaya çıkmakta, fakat yalnız yeni ve ihtilâle başa geçmiş hükûmetlere uygulanmaktadır. O da şu şartla : bu durumda eski hükûmetin ortadan kalkıp kalkmadığına bakılacak ve madde ancak, eskisinin iktidara geri dönmek olasılığının bulunması halinde yeni hükûmete uygula-

(9) McDougal-Goodman, *op. cit.*, s. 698.

(10) F. B. Schick, «The Question of China in the United Nations», *International and Comparative Law Quarterly*, C. XII, no. 4 (Ekim 1963), s. 1242.

(11) G. G. Fitzmaurice, «Chinese Representation in the United Nations», *The Year Book of World Affairs*, C. VI, (1952), s. 37.

nacaktır. Uygulaması böylesine özel koşullar gerektiren bir örnek-semenin evrensel olamayacağı açıktır.¹² Herşeyden önce, Formoza adasında bile, 2 milyon kişinin 14 milyon kişiyi koyu bir baskı rejimi altında tutması sayesinde ayakta durabilen Çan-Kay-Şek'in Çin ülkesine dönmeye muvaffak olabileceği düşünülemez. Kaldı ki, Birleşmiş Milletler uygulamasında Küba, Çekoslovakya ve Polonya örnekleri 4. maddenin örnekseme yolu ile yukarıda anlatıldığı kadarıyla bile uygulanmadığını, bu maddenin hukukî olmaktan çok politik bir kozu büyük devletlerin elinde bulundurmaya yaradığını göstermektedir. Nitekim, bizzat B. Amerika'nın barış severliğinin tartışmalı bir konu olduğu belirtilmekte, Guatemalâ, Lübnan,¹³ Vietnam ve Kamboçya olayları hatırlatılmaktadır.

2) Uluslararası Hukukun Niteliği : Çin Halk Cumhuriyeti hükûmeti Pekin'in Çin'i temsilini önlemek, bu tezin savunucularına göre, uluslararası hukukun niteliğine aykırı bir eylemdir : a) uluslararası hukuk, hükûmetler değil, esas olarak devletlerarasında geçerli kurallardan oluşur. Önceden varolan bir devletin başına yeni bir hükûmet geçerse, bu iç hukukla ilgili bir olaydır; uluslararası plânda söz konusu edilemez.¹⁴ Uluslararası hukukta bir «Devletin kişiliğinin sürekliliği ilkesi vardır. Yani hangi hükûmet egemen olursa olsun, devletin uluslararası kişiliği değişmez. Ayrıca, bir ABD başkanının bizzat söylediği gibi, bir ulusun istediği siyasal ve ekonomik düzeni seçme hakkına dokunulamaz, bir ülke bir diğerine kendi düzenini empoze edemez.¹⁵ Pekin'in temsilini savunanlar demektedirler ki, bu ilke ve temel hukuk kurallarına aldırış edilmemekte, uluslararası hukuk araç olarak kullanılarak bir iç hukuk olayına müdahale edilmektedir. Bunun da sonucu, o devletin uluslararası plânda gereğince temsil edilmesinin önlenmesi ve dolayısıyla egemenliğine karışarak onun ulusal yetkisine halel getirilmesidir.¹⁶

b) Status quo'yu sürdürmek için uluslararası hukukun kapsamı kasıtlı olarak yanlış yorumlanmakta ve uygulanmak istenmektedir. Bu kasıtlı davranışlardan biri de, demektedir Pekin'i savunan bilim adamları, Milliyetçi Çin'in Taipei hükûmetini, yerini düşman saldırısıyla yitirmiş bir «sürgünde hükûmet»e benzetmek-

(12) *ibid.*, s. 48.

(13) *Yearbook of the U. N.*, 1962, s. 114-117.

(14) Q. Wright, «The Chinese Recognition Problem», *American Journal of International Law*, C. XLIX, no. 3 (Temmuz 1955), s. 328.

(15) Eisenhower'in 16.4.1953 tarihli söyleviden. Zikreden : *ibid.*, s. 334-335.

(16) *ibid.*, s. 336.

tir. Çin devletini Çan-Kay-Şek hükûmetinin temsil ettiğini ısrarla savunan görüşler dayanak olarak, İkinci Dünya Savaşı sırasında Alman saldırısına uğrayarak varlıklarını Londra'da sürgün olarak devam ettirmek zorunda kalan Avrupa hükûmetleri ile Taipei arasında bir bağ kurmak istemektedirler.¹⁷ Buna göre Çin, SSCB tarafından istilâ edilip kukla rejimle yönetilen bir ülkedir ve bu istilâ sona erince Taipei hükûmeti tıpkı bir Fransız ya da Hollanda hükûmeti gibi işbaşına döneceğinden, devletler Çin ülkesinin gerçek temsilcisi olarak onu tanımaya ve uluslararası örgütlerde desteklemeye devam etmelidirler.

Bir iç savaş durumunda geçerli olabilecek bu say, herhangi bir dayanaktan yoksundur. Bir hükûmetin «sürgünde hükûmet» sayılabilmesi için *bir* : bu durumun geçici kabul edilmesi, *iki* : bu hükûmetin iktidara dönebilmesi için savaş ile sürekli çaba harcaması ve *üç* : bu çabaların ileride başarıya ulaşabilecek etkinlikte bulunması gerekmektedir. Değil 1971'in dünyasında, 1950'lerde bile bu koşullar yoktu. Çin'de 1950'lerdeki durumu, Çin halkının ulusal iradesinin bir belirtisi olarak telâkki edilmiştir.¹⁸

3) Tanıma ve Temsil Sorunları: Çin'in temsili sorununun Birleşmiş Milletler'de çözümlenmesinde karşılaşılan en büyük engellerden biri de, demektir bu tezin savunucuları, bir devletin ve hükûmetin diğer ülkelerce tanınmasıyla bu devletin hükûmeti aracılığı ile uluslararası örgütlerde temsil edilmesi kavramının kasten birbirine karıştırılmasıdır. Birçok devletler, Çin'in temsilcisi olarak Taipei hükûmetini tanıdıkları ve Pekin ile diplomatik ilişkileri olmadığı gerekçesiyle bu hükûmetin Birleşmiş Milletler'de Çin'i temsilini önleyecek şekilde davranmışlardır. Oysa bu iki konu arasında hiçbir ilişki bulunmamaktadır. Diplomatik tanıma tamamen politik bir eylemdir ve ulusal yetki içine girer. Bir devlet diğerini kendi politikasına uygun düşerse tanır, düşmezse tanımaz. Yani tanıma öznel bir eylemdir. Öte yandan temsil sorunu ancak nesnel ölçütlerle çözülebilecek bir sorun olup, fiili ve gerçek bir durumun tanınmasıdır. Bu ölçüt de fiili denetimden başka birşey değildir. Nitekim Çin Halk Cumhuriyetinin en fazla tepki ile karşılandığı yıllarda bile Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri T. Lie özellikle B. Amerika'nın şimşeklerini üzerine çekmek pahasına Pekin'in Çin'i temsilini savunmuştur.

Bu konuda sonuç olarak şu söylenebilir : ülkede fiili denetimi sağlamış olan bir hükûmete o devleti temsil etme hakkı tanınma-

¹⁷ Schick, *op. cit.*, s. 1240.

¹⁸ Q. Wright, *op. cit.*, s. 328.

dığı zaman, asıl haksızlık o hükûmete değil, devlete yapılmış sayılır. Bu durumda, Çin devletini gerçek temsilcisinden yoksun bırakmak, onun üyeliğini fiili olarak iptal etmek demektir.¹⁹

4) Birleşmiş Milletler Uygulaması: Birleşmiş Milletler'de Çin'in temsili sorunu görüşülürken şimdiye dek uygulanagelen usulden ayrıldığı göze çarpmaktadır. Üye devletlerde ihtilâlle başa geçen hükûmetler hiçbir formaliteye tâbi tutulmamışlardır. Bu değişiklikler sonunda başa komünist hükûmetler gelse bile (Küba, Polonya, Çekoslovakya örnekleri) durum değişmemiş, bu hükûmetler *informal consensus* yolu ile oylamasız olarak alınmışlardır. Fakat Çin konusunda durum farklı olmuştur. İlk oniki yıl sorun gündeme bile alınmamıştır. Siyasî ortam sorunun görüşülmesini zorunlu kıldığı zaman da, şimdiye dek olan uygulamanın tersine mesele bir usul meselesi değil, «önemli sorun» sayılmış ve üçte iki çoğunluk aranmıştır. Halbuki Antlaşmanın 18/2 maddesine göre üzerinde karar verilebilmesi için hazır bulunan ve oy veren üyelerin üçte iki çoğunluğunun gerekli olduğu «önemli sorun» lar şunlardır: Uluslararası barış ve güvenliğin korunmasına ilişkin tavsiyeler, Güvenlik Konseyinin geçici üyelerinin seçimi, Ekonomik ve Sosyal Konsey üyelerinin seçimi, Vesayet Meclisi üyelerinin seçimi, örgüte yeni üyeler kabulü, üyelerin hak ve ayrıcalıklarının taliki, üyelerin çıkarılması, Vesayet rejiminin işlemeyle ilgili sorunlar, Bütçe sorunları. Antlaşma görüldüğü gibi, üye kabulünü zikretmekte, fakat birbirine rakip hükûmetlerin temsilini önemli sorun saymamaktadır. Sorun elbette önemlidir, ama bu husus onun bir usul meselesi olduğu gerçeğini değiştirmeyecektir. Nitekim, İsveç delegesi tarafından ileri sürülen bir istek, ilginç bir öneri getirmektedir. Denmektedir ki, madem ki Çin Devletinin artık Çin Halk Cumhuriyeti hükûmeti tarafından temsil edilmeye başlaması önemli bir sorun sayılmaktadır, o halde aynı devletin Taipei tarafından temsil edilmeye devam edilmesi de bir «önemli sorun» sayılmalı, Taipei Genel Kurul'da ancak üçte iki oranında oy sağlayabildiği takdirde yerini koruyabilmelidir.²⁰ Böyle bir durum ortaya çıktığı zaman ne Taipei ve ne de Pekin gerekli oyu sağlayamazsa Çin Devleti'nin temsil edilmemesi gibi bir tehlike başgösterecektir. Bu durumun garipliği, şimdi içinde bulunulan düzenin sakatlığı hakkında bir fikir verebilmek bakımından ilginçtir.

5) Birleşmiş Milletler'in Amacı ve Evrenselliği: Birleşmiş Milletler, bütün dünya uluslarının biraraya gelip barış ve güvenli-

(19) Fitzmaurice, op. cit., s. 54.

(20) Schick, op. cit., s. 1248-1249.

ği işbirliği yoluyla gerçekleştirmeleri için kurulmuş uluslararası bir örgüttür. Pekin'in Çin'i temsil etmesini savunanlar, 800 milyonluk bir kitlenin bu örgüt dışında bırakılması sonucu Antlaşma'nın 1. maddesinde belirtilen amaçların gerçekleşmek olanağının ortadan kalktığına değinmektedirler. Büyük Çin ülkesinde fiilî denetimi sağlamış bir hükûmetin üye devleti temsil etmesini reddetmek gerçi o devleti uluslararası alanda yalnız bırakmak demektir, ancak, asıl önemli olan şudur ki, Birleşmiş Milletler'in kendisi de o devletten kesilip ayrılmış olmakta, bu uluslararası örgüt, kurucu üyesi olan 800 milyonluk bir devletin üzerinde sahip olabileceği etki ve otoriteden yoksun bırakılmaktadır. Bu durum, demektir bu tezin savunucuları, Birleşmiş Milletler'in çıkarlarıyla taban tabana çatışmaktadır.²¹

Politik Açidan :

Pekin'in Güvenlik Konseyi'ne girmesi halinde bu organın çalışmasını zaten zorlaştıran vetoların ikiye çıkacağı ve bu durumda Konseyin çalışamaz hale geleceği ileri sürülmüştür. Oysa, buna karşı olarak, iki vetonun bir vetodan daha etkin olması diye bir şeyin söz konusu olamayacağı belirtilmektedir.²² Aksine, günümüzde gittikçe artan SSCB-ABD büyük devlet yakınlaşması gözönüne alındığında, bunların anlaşması sonucu Üçüncü Dünya ülkelerinin aleyhine oluşacak durumların Çin Halk Cumhuriyeti veto suyla önlenebileceği akıldan çıkarılmamak gerekir.

Bunun dışında, günümüzde önemi gittikçe artan birtakım yamsalsal önemde sorunlara, Çin Halk Cumhuriyeti'nin işbirliği sağlanmadan sürekli çözüm yolu bulunamayacağı belirtilmekte ve Afyon Ticareti, Çekirdeksel Denemeler, Silâhsızlanma ve Uzay Anlaşmaları gibi konular sayılmaktadır.

III — BİR ÇÖZÜM YOLU ARAMA ÇABALARI

A. Çözüm İçin İleri Sürülen Tezler ve «İki Çin Formülü»

Sorun'un çözümü için şimdiye dek bazı tezler ileri sürülmüş ve dünya politikasının içinde bulunduğu şu günlerde de sürülmeye devam etmektedir :

(21) Fitzmaurice, *op. cit.*, s. 54.

(22) Robert P. Newman, *Recognition of Communist China*, New York, Macmillan, 1961, s. 165.

1) Çin devletinin temsilcisi olarak Pekin'i tanımak, Taipei delegasyonu çıkarmak. Bu tez gazete ve radyolarda bilinçli veya bilinçsiz olarak «Komünist Çin'in alınması ve Milliyetçi Çin'in atılması» diye belirtilmekte olup; Doğu bloku ülkeleri, İskandinavya grubu ve birtakım Üçüncü Dünya ülkeleri tarafından desteklenmektedir.

2) Pekin'i almak, Taipei'yi çıkarmak, fakat Pekin'i Güvenlik Konseyine sokmamak. Onun yerine Güvenlik Konseyi'ne bir başka devlet, örneğin Hindistan alınabilecektir. Zaten eskiden de fazla taraftar bulamamış olan bu teklif, son günlerde bizzat B. Amerika'nın Pekin'in Güvenlik Konseyi'ne girmesi için bir tasarı sunmuş bulunması üzerine iyice silinmiştir.

3) Pekin'i Genel Kurul'da oturtmak, Taipei'yi Güvenlik Konseyi'nde bırakmak. Bu da son günlere kadar B. Amerika'nın desteklediği bir öneri olarak gözüküyordu.

4) Pekin'i hem Güvenlik Konseyi'ne veto sahibi sürekli üye, hem de Genel Kurul'a kabul etmek, fakat Genel Kurul'da Taipei delegasyonunun kalabilmesini sağlamak. Bu da bugünlerde B. Amerika'nın Çin sorunundaki resmî politikası olan ünlü «İki Çin Formülü» dür.

Bu tezlerin eleştirilerini teker teker yapmak, soruna hem hukuk ve hem de politika bakımından tutarlı ve geçerli bir çözüm yolu bulmak bakımından zorunlu.

Birinci öneriyi ele alalım. Bu öneri Çin devletini gerçek temsilcisine temsil ettirme bakımından tamamen tutarlı olmakla birlikte, 16 milyonluk bir ada halkının temsilini önlediği için Birleşmiş Milletler'in evrensellik ilkesini zedelemektedir.

İkinci öneri hem evrensellik ilkesini zedeleyeceği, hem de dünyanın en kalabalık ülkesini Güvenlik Konseyi dışında tuttuğu için tutarsızdır. Kaldı ki, Pekin böyle kayıtlı-şarh bir temsili kesinlikle reddetmektedir.

Üçüncü öneriden bugün B. Amerika bile desteğini çekmiş bulunuyor. Tez, hukukî bakımdan tutarsızdır, zira Birleşmiş Milletler'in iki ayrı organında iki ayrı hükümetin Çin'i temsil etmesi gibi acaip bir durumu öngörmektedir. Bu durumda, Çin ülkesinin iki oyu bulunacağı ortaya çıkar ki, Antlaşmanın 18/1 ve 27/1 maddelerine göre öngütün her üyesinin ancak bir tek oyu olabilir.

Dördüncü öneriye gelince. Amerika'nın resmî tezi olan bu çözüm yolu her bakımdan tutarsız görünmektedir. Çünkü, Pekin hü-

kümeti Birleşmiş Milletler'de Taipei'nin yerine Çin halkını temsil etmeye başladığı anda Taipei'nin Çin'in temsilcisi olarak hukuksal varlığı otomatik olarak sona erer. Bir üyenin iki ayrı temsilcisi olmaz. Ayrıca, tez politik bakımdan olanaksızdır, zira Çin Halk Cumhuriyeti'nin böyle bir çözüm yolunu kabul etmeyeceği kesindir. Eğer, Pekin ve Taipei iki ayrı ülke topluluğu olarak düşünülüyorsa, «Çin» adı altında aynı örgüt içinde bulunmaları gene kabul edilemeyecektir. Aslında dünyada bölünmüş ülkeler vardır, ve bunların Dünya örgütüne ayrı ayrı üyeler olarak kabul edilmeleri eğilimi başlamıştır. İki Kore'ler, iki Vietnam'lar, iki Almanya'lar hep böyledir. Fakat bunlar aşağı yukarı eşit bir şekilde veya hemen hemen eşit bir şekilde bölünmüş ve gene aynı ülke toprağı üzerinde kurulmuş devletlerdir. Çin'in ise bölünmesi diye birşey söz konusu değildir. Çin toprağı ve halkı tamamen Pekin yönetimi altındadır ve Taipei, Formosa adasında Çinlilikle ilgisi bulunmayan bir 14 milyonluk Formosa halkına hükmetmektedir.

B. Sorun'un Çözümünde Kullanılacak Ölçütlerin Saptanması

Bu önemli sorunun çözüme ulaştırılabilmesi için şimdiye dek ileri sürülen tezleri bilmek ne kadar önemliyse, hem hukuksal ve hem de politik açıdan uyulması zorunlu olan noktaları önceden saptamak da o denli önemli olarak ortaya çıkmaktadır.

- 1) Her üye, ülkesinde fiili denetimi sağlamış gerçek hükümeti tarafından temsil edilmelidir.
- 2) Örgütün evrenselliği ilkesine saygı gösterilmeli, yani örgüt dışında ülke bırakılmamasına çalışılmalıdır.
- 3) Bunlar yapılırken, örgütün anayasası demek olan Antlaşmaya saygı gösterilmelidir.

C. Akılcı Çözüm Yolu Ne Olabilir?

Bu ilkelerin ve bilgilerin ışığında, Çin'in Birleşmiş Milletler'de temsili sorunun tek çözüm yolu şu gözükmektedir :

- 1) Pekin (Çin Halk Cumhuriyeti) büyük bir devlete yakışır şekilde örgütte Çin'i temsil etmeli, yani Genel Kurul yanında Güvenlik Konseyi'nde veto sahibi sürekli üye olarak yer almalıdır. Böylece birinci ilkenin gereği yerine gelmiş oluyor.

- 2) Pekin'in Çin'i temsil etmeye başladığı anda Taipei'nin fonksiyonu otomatik olarak sona erer. Yani Çan-Kay-Şek rejiminin göndermiş olduğu delegasyonun ömrü tamamlanır. Bu durum-

da, örgütün evrenselliğine halel getirmemek için, temsil edilmekten yoksun kalan «Çin Cumhuriyeti» yani «Milliyetçi Çin» de örgüte alınmalıdır. Fakat bu hükümetin artık gerçek temsilcisini bulmuş olan Çin'in temsilcisi olması mümkün değildir. Kendisi olsa olsa, üzerinde kurulmuş olduğu adanın adını alarak «Formoza Cumhuriyeti» olarak örgüte kabul edilebilir ve Genel Kurul'da yerini alabilir.²³ Böylece evrensellik ilkesi de gözetilmiş oluyor.

Varılması gereken tek rasyonel sonuç işte budur.

Fakat bu sonuca varmak için hangi hukuksal ve politik yollardan gitmek gerekmektedir? Yani hangi koşullar altında, Birleşmiş Milletler'in hangi organı bu konuyu bir çözüme bağlayacaktır?

Güvenlik Konseyi ve Genel Kurul kararları birbirini bağlamayacağına göre, Genel Kurul'da yapılacak olan oylamanın Güvenlik Konseyi'ni bağlamaması ve bu iki organın Çin temsilcilerini ayrı ayrı saptaması mı gerekecektir?

Gerekmiyor. Zira Genel Kurul 1950 yılında, hatırlanacağı üzere (Bknz. dipnot 2) temsil sorunlarının Genel Kurul tarafından çözüme ulaştırılacağını ve bu organın vereceği kararın Birleşmiş Milletler'in diğer organlarının da kabul edileceğini karara bağlamıştı. ABD üstünlüğünün tartışma götürmez olduğu bir devrede Pekin'in Çin'i temsil etmesinin önlenmesi amacıyla alınan bu karar, ne gariptir ki bugün Pekin'in haklarına kavuşmasına yol açacaktır. Zira böyle bir karar olmasaydı, yukarıda söylediği gibi iki organda da ayrı ayrı oylamalar yapılacak, Genel Kurul'da Pekin çoğunluğu sağlasa bile Güvenlik Konseyi'nde Taipei'nin «Çifte veto»-suyla karşılaşacaktı. Sonuç olarak bu organda Taipei'nin yerinden

- (23) Çin ülkesi açıklarındaki Formoza adası İkinci Dünya Savaşının sonunda Japonya'dan alınıp Çin'e verildi. Çan-Kay-Şek 1949'da ülkesinden komünistler tarafından kovulduğu zaman bu adaya yerleşerek «Çin Cumhuriyeti»ni ilân etti. Bugün adada yaşayan 16 milyon kişinin 14 milyonu Formozalı, 2 milyonu Çinlidir. Ülkede demokrasi hiçbir şekilde mevcut olmayıp, adanın gerçek sahibi Formozalılar ancak % 3 oranında temsil edilebilmektedirler.

Bu koşullar altında, Birleşmiş Milletler'de temsil hakkını yitirince dışarıda kalacak olan Çan-Kay-Şek yönetiminin «Formoza Cumhuriyeti» adı ile anılması bile gerçek duruma aykırı olacaktır. (Yılmaz Altuğ, «Formoza Kimin Olmalıdır?», *Cumhuriyet*, 20 Eylül 1971). Maafih, adadaki bugünkü irrasyonel durumun en azından Çan-Kay-Şek'in ölümüne kadar devam edeceği tahmin edilebilir. Adada bir Formoza Bağımsızlık Hareketi mevcuttur ve adanın gerçek halkı olan Formozalılarca yönetilmesi isteklerini dile getirmektedir.

oynatılabilmesi olanaksız olacaktı. O zaman, B. Amerika'nın ağırlığı olağanüstü derecede artacaktı. Çan-Key-Şek rejiminin bugün her bakımdan ayakta durabilmesinin tek nedeni olan B. Amerika, bu rejim üzerinde önemli olduğu kuşku götürmeyen «ikna» gücünü kullanmak yoluna gidecekti ki, ilân ettiği gibi Pekin'in hem Genel Kurul'da ve hem de Güvenlik Konseyi'nde Çin'i temsil etmesi mümkün olsun.

Halbuki, bugün böyle bir durum söz konusu değildir. Tartışmalar Genel Kurul'da yapılacak ve gene burada Örgüt adına karara bağlanacaktır.

Hatırlanacağı üzere, 1961 yılında sorunun artık gündeme alınmasını elzem kılan bir atmosfer ortaya çıkınca, B. Amerika liderliğinde «Beş Devlet Tasarısı» denilen bir karar tasarısı Genel Kurul'a sunulmuş ve Çin'in temsili sorusunun oylanması «önemli sorun» sayılarak üçte iki çoğunluk aranması kararlaştırılmıştı. B. Amerika son zamanlarda yapmış olduğu açıklamalarla, Pekin'in her iki organda da Çin'i temsil etmesini kabul etmiş durumda. Fakat oylama sonucu Taipei'nin örgütte kalamayacağı önceden belli olursa, acaba ABD bu üçte iki şartını her yıl olduğu gibi bu sefer de teklif edecek mi? Bunun birşeyi değiştirmeyeceği ortadadır. Zira hem bu üçte iki uygulama önerisi, hem de Pekin'in haklarına kavuşturulması önerisi, ikisi de basit çoğunlukla kararlaştırılacak hususlardır. B. Amerika gene üçte iki'yi kabul ettirmek için karar tasarısı verir de kabul ettirirse, zaten Pekin'in çoğunluk tarafından desteklenmediği ortaya çıkacaktır. Eğer kabul ettiremezse, karşıt durum belirecek, Pekin Çin'i temsil edebilecektir.

Son olarak, bu oylamanın sonucunu tahmin etmek bakımından sorunun Genel Kurul'da şimdiye dek yapılan oylamalarına şematik bir göz atmak gerekiyor.

Bilindiği gibi sorun ancak 1961'den bu yana görüşülmeye ve oylanmaya başlanmıştır. 1964 yılında da oylama yapılmamıştır. Aşağıdaki tablodaki olumsuz ve olumlu oylar, Çin'i Pekin'in temsili için verilmiş oylardır.²⁴

(24) Bu rakamlar *Keessing's Contemporary Archives*'ın ilgili tarihlerdeki fasiküllerinden derlenmiştir.

Yıl	Olumlu Oylar	Olumsuz Oylar	Çekimser
1961	36	48	20
1962	42	56	12
1963	41	57	12
1965	47	47	20
1966	46	57	17
1967	45	58	17
1968	44	58	23
1969	48	56	21
1970	51	49	25

Tablonun gösterdiği gibi, bu konuda verilen oylar aşağı yukarı sabit. Bu durumda üçte ikinin sağlanması düşünülemez, fakat basit çoğunluk mümkündür.

Bu yıl tartışmaların sonunda iki karar tasarısı ortaya çıkacak ve çarpışacak. Birincisi, araları bozulana dek Sovyetler Birliği'nin, 1966'den sonra da genellikle Arnavutluk'un sunduğu «Çin Halk Cumhuriyeti'nin Meşru Haklarının Geri Verilmesi ve Çan-Key-Şek Klığının Atılması» önerisi; ikincisi de B. Amerika'nın sunacağı «Pekin'in her iki organda da temsil edilmesi, fakat Taipei'nin Genel Kurul'da kalması» önerisi. Antlaşmayla ve genel hukuk ilkeleriyle çatışan bu ikinci tasarıyı B. Amerika'nın çabalarının başarıya götürüp götüremeyeceği merak konusudur.

Yazarın kişisel tahmini, bu soruya olumsuz cevap vermek gerektiği şeklindedir. «İki Çin» tezinin akıldışılığı bir yana, Çin Halk Cumhuriyeti'nin uluslararası politikada üçüncü bir boyut olarak ortaya çıkmaya başladığı bir zamanda sayısı oldukça kabarık olan çekimser oyların birkaç tanesinin Pekin tarafına kayabileceği akla yakın bir husus olarak belirlemektedir.