

## Velika Britanija i pitanje revizije jugoslavensko-talijanske granice 1941\*

### I

Mogućnost revizije jugoslavensko-talijanske granice, utvrđene ugovorima zaključenim u Rapallu 12. studenog 1920. i u Rimu 27. siječnja 1924, bila je u drugom svjetskom ratu prvi put razmatrana u siječnju 1941. Uvjeti za to stvoreni su nakon napada Italije na Grčku kada je talijanskoj vojsci, nakon grčke kontraofenzive, zaprijetila opasnost da pretrpi poraz i kada je Njemačka, koja se već počela pripremati za napad na Sovjetski Savez, u nastojanju da osigura sebi leđa na Balkanu, odlučila priteći Italiji u pomoć. U njemačkim planovima za napad na Grčku Jugoslavija je zauzimala važno mjesto, jer je od njena držanja zavisilo hoće li vojne operacije protiv Grčke, koje su se imale izvršiti preko bugarskog teritorija, biti brze i uspješne. Stoga su se njemačka i talijanska diplomacija trudile ne samo da osiguraju neutralnost Jugoslavije nego i njenu suradnju u okviru Trojnog pakta.<sup>1</sup> Tom su paktu u studenom 1940. već pristupile Slovačka, Mađarska i Rumunjska a povelili su se i pregovori s bugarskom vladom radi njenog što skorijeg potpisa toga pakta. Njemačka se vojska već od prvog tjedna u siječnju 1941. nalazila u Rumunjskoj i očekivani pristup Bugarske Trojnom paktu najavljivao je ulazak njemačkih trupa i u tu zemlju i njihovu koncentraciju na bugarsko-grčkoj granici radi napada na Solun.

Velika Britanija, koja je nakon poraza Francuske ostala sama u ratu protiv Njemačke, bila je zabrinuta za svoj položaj na Sredozemlju, ako

\* Ovaj prilog proučavanju povijesti jadranskog pitanja u drugom svjetskom ratu nešto je dopunjen referat održan u Piranu 2. X 1974. na »Zborovanju slovenskih zgodovinarjev«. O britanskom obećanju podrške za reviziju jugoslavensko-talijanske granice i o pokretanju pitanja Julijske krajine u god. 1941, o čemu je riječ u ovom prilogu, sve se do nedavno vrlo malo znalo. O tome nema spomena u memoarskim radovima ni britanskih ni jugoslavenskih državnika i političara, pa stoga i nije bilo obrađeno u našoj i stranoj povijesnoj literaturi. Tek nakon otvaranja arhiva Foreign Officea za razdoblje drugoga svjetskog rata omogućeno je da se pronađu dokumenti koji pružaju sigurnije podatke za osvjetljavanje pitanja revizije jugoslavensko-talijanske granice pred ulazak Jugoslavije u Trojni pakt i nakon državnog udara od 27. ožujka 1941. te odlaska jugoslavenske vlade u izbjeglištvo. O tome je do sada objavila neke parcijalne podatke samo britanska historičarka Philis Auty u članku »Između obećanja i pobjede«, štampanom u beogradskom tjedniku NIN, 30. VII 1972.

<sup>1</sup> O tome J. B. Hoptner, *Yugoslavia in Crisis 1934—1941*, New York and London, 1963 (prijevod na hrvatskom jeziku objavljen je u Rijeci 1973); A. Breccia, *La neutralità della Jugoslavia nella seconda guerra mondiale* (dissertacija, Università di Roma 1966) str. 322—341; B. Krizman, *Odnosi Jugoslavije s Njemačkom i Italijom 1937—1941*, *Historijski zbornik XVII/1964*, str. 236—238, *Isti*, *Pristup Jugoslavije Trojnom paktu u proljeće 1941. god.*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Spomenica prof. Konstantinu Bastaiću, god. XX, br. 2—4, str. 377—404; F. Čulinović, *Dvadeset sedmi mart*, Zagreb 1965, str. 80—100.

koncentrični talijansko-njemački napad dovede do brze kapitulacije grčke vojske. Bila je svjesna da ne može pružiti Grčkoj bitniju vojnu pomoć, koja bi joj omogućila da izdrži prijeteci napad, pa je stoga nastojala navesti Tursku i Jugoslaviju da se suprotstave njemačkom napadu na Grčku i da zajedno s njome formiraju na Balkanu zajedničku frontu. Međutim, turska vlada se dugo vremena kolebala, isprva je i odbila jugoslavensku ponudu u tom smislu, a kada je konačno 19. siječnja 1941, na britanski nagovor, odlučila da predloži jugoslavenskoj vladi razgovore o zajedničkoj akciji, njen je prijedlog naišao u Beogradu na nevjerovanje.<sup>2</sup> Na britansko je traženje i američka vlada pokušala pomoći britanska nastojanja i predsjednik F. D. Roosevelt poslao je puk. Williama Donovana u posebnu misiju na Balkan. Nakon neuspjelih razgovora u Sofiji Donovan je od 23. do 25. siječnja vodio u Beogradu razgovore s knezom namjesnikom Pavlom i predsjednikom vlade Dragišom Cvetkovićem. Oni su mu objasnili tešku situaciju u kojoj se nalazila Jugoslavija zbog njemačkog pritiska i rekli da ne znaju kako da postupe kada njemačke trupe uđu u Bugarsku, ali su ga ipak uvjerali da neće nikako dopustiti prijevoz njemačkoga ratnog materijala ili njemačkih trupa preko jugoslavenskog teritorija, a ukoliko Nijemci pokušaju silom ući u Jugoslaviju da će jugoslavenska vojska pružiti odlučan otpor.<sup>3</sup> Takvo držanje jugoslavenske vlade nije moglo umiriti britansku vladu koja je očekivala od Jugoslavije da pravovremeno i odlučno intervenira protiv prijetjećeg njemačkog napada na Grčku, pa se čak zanosila mišlju da bi jugoslavenska vojska mogla napasti talijansku vojsku u Albaniji.<sup>4</sup> Stoga britanska diplomacija ispituje u to vrijeme načine na koje bi mogla navesti jugoslavensku vladu na odluku. Jedan od načina na koji je pomišljala bila su obećanja Jugoslaviji da će nakon pobjede u ratu dobiti slovenske i hrvatske teritorije koje su nakon prvoga svjetskog rata pale pod Italiju.

Inicijativa nije potekla od Foreign Officea već od jugoslavenske strane, ali ne od vlade. Poslanik Kraljevine Jugoslavije u Moskvi Milan Gavrilović, koji je bio pristaša suradnje Jugoslavije s Turskom, Grčkom i Velikom Britanijom, u drugoj je polovici siječnja izrazio britanskom ambasadoru u Moskvi siru Staffordu Crippsu mišljenje da bi na držanje jugoslavenske vlade moglo jako utjecati, ako bi britanska vlada obavijestila kneza Pavla da Velika Britanija neće zaključiti separatan mir s Italijom na temelju »status quo« već da će čak prihvatiti jugoslavenski zahtjev za »istarskim poluotokom sve do Gorice« i za »talijanskim otocima uz jugoslavensku obalu«.<sup>5</sup>

Foreign Office je želio provjeriti ozbiljnost toga prijedloga i zatražio je mišljenje britanskog poslanika u Beogradu Ronalda Iana Campbella. Campbell je odgovorio da je u Jugoslaviji uistinu proširena bojazan da bi britanska vlada mogla zaključiti s Italijom separatan mir na štetu Jugoslavije i da bi nada u dobivanje Istre i otoka duž istočne obale Jadrana

<sup>2</sup> J. B. Hoptner, n. dj., str. 204—205.

<sup>3</sup> *Isti*, str. 205; A. Breccia, n. dj., str. 352—356.

<sup>4</sup> W. Churchill, *The Second World War*, III, London 1950, str. 86.

<sup>5</sup> *Arhiv Foreign Officea u Public Record Officeu u Londonu*, FO 371/30240/8342 R 960, dalje AFO.

mogla goditi Slovincima i Hrvatima. Njegovo je mišljenje bilo da bi takva ponuda mogla koristiti da se osujete ponude koje Nijemci čine jugoslavenskoj vladi. On sam nije u jugoslavenskim službenim krugovima čuo, osim nejasnih aluzija na Istru, nikakvih zahtjeva za teritorijalnim proširenjima koja bi išla dalje od Istre.<sup>6</sup>

Ohrabren takvim mišljenjem Campbella, Foreign Office je želio da se potanje obavijesti o pitanju jugoslavensko-talijanske granice. Stoga je zatražio od instituta »Foreign Research and Press Service« pri Balliol Collegeu u Oxfordu da izradi iscrpan memorandum o tome pitanju. Memorandum, pod naslovom »Jugoslavenska prava na neke talijanske teritorije«, bio je dovršen već 5. veljače 1941. i 7. veljače predan Foreign Officeu.<sup>7</sup>

U memorandumu se tvrdi da Jugoslavija može na osnovi načela narodnosti polagati pravo na cijelo bivše Austrijsko primorje (Istra, Trst, Gorica-Gradiška) izuzev ravnice zapadno od Tržica (Monfalcone), grada Trsta i zapadne obale Istre, a može polagati pravo i na dio bivše Kranjske koji je Italija anektirala nakon prvoga svjetskog rata. Povrh toga, ona ima pravo zahtijevati Zadar i Rijeku, te izolirane talijanske enklave na jugoslavenskom teritoriju, i na otoke Cres, Lošinj i Lastovo, među kojima je jedino na Lošnju 1910. postojala talijanska većina.

U potvrdu toga tvrđenja memorandum se poziva na austrijski popis stanovništva od 1910. Za talijanski popis od 1921. kaže se da je samo jače naglasio postojeći karakter kotara, koji su bili 1910. označeni kao talijanski, ali da nije pokazao da bi se etnički karakter tih krajeva izmijenio, a kasnije talijanske statistike nisu označavale narodnost.

U memorandumu se upozorava da, unatoč jasnoj etničkoj granici, primjena načela narodnosti u Julijskoj krajini nailazi na neke teškoće: 1) jer je Trst, koji je po kulturi i privrednom životu talijanski grad, okružen teritorijem nastanjenim Jugoslavenima i što je on od najveće ekonomske važnosti za Srednju Evropu, ali po načelu »što manje graničnih izmjena to manje stradanja« trebalo bi da ipak ostane Italiji; 2) jer je zapadna obala Istre, koja je također etnički talijanska, izolirana slavenskim »hinterlandom«, pa bi etnička granica presjekla željezničku vezu Pule s Trstom i ostavila pod Italijom premalo Jugoslavena koji bi se mogli razmijeniti kada bude došlo do razmjene stanovništva. Stoga se izražava mišljenje da bi se granica u Istri mogla povući »u korist Italije« približno duž Wilsonove linije; 3) što se tiče Gorice, odluka ovisi o tome smatra li se da bi mir više osiguravala etnička ili ekonomska granica. Načelo narodnosti i talijanski strateški interes iziskivali bi da se granica povuče sjeverno od Gorice i željezničke pruge Gorica—Štanjel (San Daniele). Time bi područje gornje Soče bilo teško pogođeno jer bi bilo odijeljeno od Gorice, ali bi imalo željezničku vezu s ostalom Slovenijom. Prema tome, Goricu bi, sve u svemu, budući da je talijanski grad, trebalo ostaviti Italiji.

<sup>6</sup> AFO R 1949.

<sup>7</sup> *Yugoslav claims on certain Italian territories*, Oxford, 5. II 1941, AFO R 1949. Kratak sažetak nekih dijelova memoranduma i nekoliko odlomaka u spomenutom članku *Pb. Auty*.

U memorandumu se kaže da je Italija svojim postupkom prema jugoslavenskoj nacionalnoj manjini dala »upađljiv primjer nasilne denacionalizacije« i da je zbog toga izgubila pravo da i dalje vlada Slovincima i Hrvatima tih krajeva.

Na kraju se prvog poglavlja zaključuje da bi se jugoslavensko-talijanska granica imala nakon rata pomaknuti na staru austrijsko-talijansku granicu, odakle bi tekla prema istoku sjeverno od Gorice i Stanjela i dalje prema jugu do ušća rijeke Raše, tako da bi svi teritoriji sjeverno i istočno od te linije pripali Jugoslaviji. Nakon povlačenja nove granice izvršila bi se razmjena stanovništva, i to na dobrovoljnoj osnovi. Napominje se također da bi postojeća prava Mađarske u riječkoj luci trebale sačuvati.

U drugom se poglavlju memoranduma objašnjavaju jugoslavenski i talijanski zahtjevi na pariškoj mirovnoj konferenciji 1919—1920, posebno se analizira Wilsonova linija i kritički prikazuje granica povučena na osnovi Rapallskog ugovora 1920. i Rimskih ugovora 1924, ističući da je tom prilikom bilo teško povrijeđeno načelo narodnosti. U memorandumu se iznose razlozi zašto je Italija zahtijevala tako nepravednu granicu i podrobnije prikazuje težak položaj u kojem se našla jugoslavenska manjina pod Italijom zbog denacionalizatorske politike talijanskih vlasti. Ta se politika analizira posebno u periodu 1918—1923, od 1923. do 1929. i od 1929. do 1941. U zaključku se kaže da je nemoguće utvrditi koliko je ta politika imala uspjeha, ali da vjerojatno nije uspjela potpuno ugušiti nacionalnu svijest Slovenaca i Hrvata u Julijskoj krajini. Stoga se ističe kako valja pričinjene nepravde ispraviti.

Kao osnovni kriterij za rješenje pitanja jugoslavensko-talijanske granice u memorandumu se uzima načelo narodnosti, s time da bi se izvršile izmjene etničke linije, vodeći računa o ekonomskim interesima stanovništva. A da bi se postigla što je moguće etnički jasnija granica predlaže se razmjena stanovništva. Međutim, u memorandumu se tvrdi da razmjena stanovništva ne bi bila dovoljna. Ako se za reviziju prihvatiti načelo narodnosti, posao ne bi bio težak, kaže se u memorandumu. Revizijom granice prema tom načelu Italiji bi ostao obalni pojas nejednake širine od predratne austrijsko-talijanske granice do južnog rta istarskog poluotoka, uključujući tu Tržič, Gradišku, Goricu, Trst, Rovinj i Pulu, dok bi sva ostala obala pripala Jugoslaviji. Ali, osim etničkih postoje i drugi razlozi, kaže se u memorandumu. Područje oko sjevernog toka Soče, koje je 1921. bilo potpuno slovensko, ima svoje ekonomsko središte u Gorici, gdje su Talijani u većini, stoga bi iz ekonomskih razloga Gorica mogla biti dodijeljena Jugoslaviji. Međutim, ako se to ne bi htjelo, granicu bi trebalo povući nešto malo na sjever od Gorice i od željezničke pruge Gorica—Stanjel—Trst, tako da bi u jednom i drugom slučaju dolina Soče bila povezana s Jugoslavijom, a Trst s Videmom (Udine) i s Austrijom. Željeznička pruga Pula—Trst, koja inače teče teritorijem nastanjenim Hrvatima i Slovincima, iz ekonomskih razloga i zbog više kulture Talijana, trebalo bi da ostane pod Italijom, a hrvatsko i slovensko stanovništvo toga dijela Istre nije suviše brojno da se ne bi moglo razmijeniti s talijanskim stanovništvom istočne Istre, Zadra, Rijeke, istarskih otoka i Dalmacije. Stoga se u memorandumu predlaže

da granica slijedi Wilsonovu liniju od rijeke Raše na sjever do točke nešto istočno od Stanjela. U bilješci memoranduma napominje se da bi etnički ispravnija granica bila, ako bi Buzet i Pazin pripali Jugoslaviji. U tom bi slučaju trebalo da Italiji ostane željeznička pruga od Pule do Kanfanara, odakle bi se mogla sagraditi pruga do Motovuna, gdje bi se nadovezala na prugu Poreč—Motovun—Piran—Trst, no tako bi se, upozorava se u memorandumu, ostavilo Italiji premalo hrvatskog stanovništva koje bi se moglo uzeti u obzir za razmjenu. Osim toga, skreće se pozornost da bi takva granica u slučaju rata između Jugoslavije i Italije bila za Italiju nepovoljna jer bi bila suviše blizu Trstu i položaj bi talijanske zapadne Istre postao nesiguran. Uzimaju se, dakle, u obzir i interesi stratezijske sigurnosti Italije u tim krajevima. U memorandumu se također predlaže da Jugoslaviji pripadnu Rijeka, Zadar, Lošinj i Lastovo.

Ukoliko bi se prihvatio taj prijedlog, kaže se u memorandumu, Jugoslavija bi dobila cijeli Kvarner, najveći bi dio slovenskog teritorija u Italiji bio oslobođen, iako bi bio bez veze s Trstom i možda s Goricom, u Trstu, a možda i Gorici, ostalo bi malo Slovenaca koji bi se mogli razmijeniti s Talijanima što su se nedavno naselili na teritoriju sjeverno od Trsta i oko sto tisuća Hrvata i Slovenaca srednje i sjeverne Istre razmijenilo bi se za Talijane iz Rijeke, Zadra, istočne Istre, istarskih otoka i Dalmacije. Razmjena bi stanovništva morala biti dobrovoljna a oni koji bi odbili da se išle ne bi uživali »manjinske privilegije«.

Na kraju memoranduma napominje se da novi jugoslavenski teritoriji u skladu s federativnim uređenjem, koje se počelo izgrađivati u Jugoslaviji, ne bi potpali pod upravu donekle »balkanskih« Srbijanaca već pod više evropsku upravu Ljubljane i Zagreba. Isto se tako izražava mišljenje da bi, u slučaju da se revizija jugoslavensko-talijanske granice izvrši na osnovi načela narodnosti, trebalo da se isto načelo primijeni i na jugoslavensku granicu prema Albaniji i Madžarskoj na štetu Jugoslavije.

Nešto detaljnije iznošenje sadržaja toga memoranduma bilo je potrebno jer je on ušao u materijale o jugoslavensko-talijanskoj granici Foreign Officea koji su se razmatrali u britanskim službenim krugovima ne samo u to vrijeme nego i kasnije, nakon rata, kada se na konferenciji mira raspravljalo o ugovoru o miru s Italijom. Tada će se britanski stav o tome pitanju temeljiti uglavnom na idejama i prijedlozima sadržanim u tom memorandumu. Memorandum, kao što se ističe već u njegovu uvodnom dijelu, ispituje problem jugoslavensko-talijanske granice s etničkog i, donekle, ekonomskog gledišta, a ne raspravlja o političkim momentima, odnosno o britanskoj politici prema Italiji koja je bila tada, kao i kasnije, važan faktor u određivanju britanskog stava prema pitanju jugoslavensko-talijanske granice. Međutim, on nastoji da bude »realističan« u svojim prijedlozima tako da kao novu granicu predlaže liniju koja bi bila kompromisna, na sredini između rapalske granice i etničke granice, tako da bi je Italija mogla prihvatiti, to više što vodi računa o njenim stratezijskim i ekonomskim interesima u tim krajevima. U toku veljače 1941. položaj se na Balkanu pogoršao. Priklještena između Njemačke i Italije, i pred neposrednom opasnošću da bude izolirana

i bespomoćna, Jugoslavija nastoji izbjeći pristupanje Trojnom paktu. Ona ispituje kakve mogućnosti postoje da joj Sovjetski Savez pruži pomoć, no sovjetska vlada ne želi svojom politikom na Balkanu izazvati Njemačku, iako potvrđuje svoju zainteresiranost za Balkan, naročito za Bugarsku, kamo u posebnu misiju šalje generalnog sekretara komesarijata vanjskih poslova Soboljeva (10. veljače), i pridaje veliku važnost Jugoslaviji, kojoj obećava pomoć, no uvijek s rezervom da je to ne dovede do rata s Njemačkom.<sup>8</sup> Knez Pavle i vlada obraćaju se i Italiji, predlažući talijanskoj vladi obnovu ugovora Ciano-Stojadinović a zatim pristaju i na zaključenje novog ugovora, kao što je to zahtijevao Mussolini, sve u nadi da bi mogli izbjeći potpisivanje Trojnog pakta. Mussolini se stoga neko vrijeme pokazuje spremnim čak da Jugoslavija dobije Solun, no pod uvjetom da se izvrši razmjena stanovništva tako da Slovenci i Hrvati iz Julijske krajine budu preseljeni u Jugoslaviju u zamjenu za iseljenje Albanaca iz Kosova u Albaniju. Međutim, knez Pavle nije bio za takvo rješenje a i Mussolini je izmijenio mišljenje kad je vidio da Hitler inzistira na ulasku Jugoslavije u Trojni pakt, kao jedinoj garanciji da će Jugoslavija voditi politiku u interesu sila Osovine.<sup>9</sup> Predsjednik jugoslavenske vlade Dragiša Cvetković i ministar vanjskih poslova Aleksandar Cincar-Marković stoga su 14. veljače posjetili Hitlera u Berghofu da bi objasnili stav Jugoslavije prema Trojnom paktu. Tom je prilikom odložen odgovor na Hitlerov zahtjev da Jugoslavija uđe u Trojni pakt.<sup>10</sup> Nakon njihova povratka u Beograd, knez Pavle je razgovarao s britanskim poslanikom Campbellom da izvidi kakvu pomoć može Jugoslavija očekivati od Velike Britanije, ako se odupre njemačkom napadu na Solun odnosno na Grčku. Campbell mu je odgovorio da je Velika Britanija već pružila znatnu pomoć u naoružanju i materijalu Grčkoj i Turskoj i da će moći pojačati svoju pomoć iz snabdijevanja koje prima od Sjedinjenih Američkih Država, ali da britanska vlada misli da se i same balkanske države, ako nastupe složno, mogu oduprijeti njemačkom prodoru na Balkan i da bi i Jugoslavija, u tom slučaju, mogla računati na britansku pomoć.<sup>11</sup> Churchill je mislio da će Jugoslavija stati na stranu Velike Britanije i oduprijeti se Njemačkoj ako bude vidjela da Velika Britanija pruža efikasnu pomoć Grčkoj. Britanska diplomacija pravi napore da turska vlada izmijeni svoj rezervirani stav, ali bez uspjeha. Turska vlada produžuje 17. veljače ugovor o nenapadanju s Bugarskom i u zajedničkoj deklaraciji, koja je bila objavljena dan nakon toga, ističe se kako Turska i Bugarska smatraju nepromjenljivim temeljem svoje politike uzdržavanje od svakog napada i kako su odlučne da i dalje razvijaju prijateljstvo i međusobno povjerenje, što se protumačilo kao nezainteresiranost Turske za događaje van njenih granica, i to upravo u trenutku kada su se na Balkanu pripremala iznenađenja. Američki poslanik u Beogradu A. B. Lane zanimao se za držanje jugoslavenske vlade i nastojao utjecati na njen odlučniji stav prema opasnosti njemačke agresije, ističući svoje mišljenje, koje je zvučalo i kao prijatnja, da države koje se ne odupru njemačkoj agre-

<sup>8</sup> J. B. Hoptner, n. dj., str. 206—208.

<sup>9</sup> Isto, str. 208; Breccia, n. dj., str. 338—341.

<sup>10</sup> F. Čulinović, n. dj., 11—116.

<sup>11</sup> J. B. Hoptner, n. dj., str. 210—211.

siji ne mogu računati na američku pomoć niti će ih američka vlada poduprijeti kada se na budućoj mirovnoj konferenciji bude raspravljalo o preuređenju Evrope, što je značilo kada se bude raspravljalo i o eventualnim jugoslavenskim zahtjevima za revizijom granica.<sup>12</sup> Knez Pavle ponavljao je da će se Jugoslavija odlučno braniti, ako bude napadnuta, a o držanju nakon ulaska njemačke vojske u Bugarsku nije mu mogao dati nikakva obećanja jer, kao što je objašnjavao, Britanci ne mogu Jugoslaviji pružiti pomoć a Jugoslavija bi bila prije uništena nego što bi joj stigla američka pomoć.

Da bi popravio situaciju i doveo do sporazumne akcije Turske, Jugoslavije i Grčke sam se britanski ministar vanjskih poslova odlučuje da razgovara s turskim i jugoslavenskim državicima. On putuje u Ankaru 26. veljače, odakle se priprema da posjeti Atenu i, kao najvažnije, Beograd, a ukoliko to nije moguće da se tajno sastane s knezom Pavlom u Grčkoj.

U takvim prilikama Gavrilović u Moskvi ponovo predlaže 23. veljače britanskom ambasadoru Crippsu da britanska vlada pokuša utjecati na držanje jugoslavenske vlade davanjem obećanja da će Jugoslavija nakon rata dobiti Julijsku krajinu<sup>13</sup> a u Foreign Officeu ispituju njegov prijedlog i memorandum Balliol Collegea o reviziji.

Taj je memorandum bio svestrano razmatran i dobro primljen. Službenik u Južnom odsjeku Foreign Officea P. L. Rose je 24. veljače u popratnoj bilješci sažeo memorandum, ističući da on dokazuje kako Jugoslavija ima na etničkoj osnovi jako pravo na najveći dio Istarskog poluotoka i na sve talijanske otoke duž dalmatinske obale izuzev Lošinja, ali ne na Trst, Goricu, Rijeku i Zadar, zatim da je tu riječ o približno 8000 Talijana u Jugoslaviji i 488.000 Jugoslavena u Italiji i da je jugoslavensko pravo na te krajeve to jače što su Talijani nakon prvoga svjetskog rata poduzimali oštre mjere kako bi denacionalizirali Jugoslavena koji žive unutar talijanskog teritorija. Na kraju se napominje da bi »ekonomski i strategijski obziri neznatno izmijenili jugoslavenska prava u prilog Italije.«<sup>14</sup> Viši službenik u tom odsjeku Nichols također je povoljno ocijenio memorandum i složio se s Roseovim sažetkom, usvojivši i njegovo mišljenje da na etnografskoj osnovi postoji jak razlog za reviziju talijansko-jugoslavenske granice, ali je također napomenuo: »Ako želimo da pružimo Jugoslavenima taj mamac, pretpostavljam da ćemo imati najprije pribaviti za to pristanak vlade i odlučiti o točnim uvjetima pod kojima će državni sekretar moći učiniti takav prijedlog.« Isto je tako upozorio da treba razmotriti ne bi li bilo pametno, prije nego što se učini taj korak, da se konzultira predsjednika SAD Roosevelta. On misli da bi se Jugoslavenima moglo reći samo ovo: »da je vlada Nj. Vel. svjesna da na etnografskoj bazi postoje jaki razlozi *prima facie* za reviziju dijelova talijansko-jugoslavenske granice i da će vlada Nj. Vel. to imati na umu na mirovnoj konferenciji«. A zamjenik državnog podsekretara sir Orme Sargent istog je dana, 26. veljače,

<sup>12</sup> Isto, str. 214.

<sup>13</sup> AFO, FO 371/30240/8342 R-960.

<sup>14</sup> AFO, Isto.

pismeno zapitao stalnog podsekretara za vanjske poslove sira Alexandera Cadogana smatra li da je to pitanje za »cabinet paper« (vladin dokument koji se dostavlja članovima vlade) i izrazio mišljenje da bi se dobilo na vremenu ako bi se Edenu poslao telegram u Ankaru kako bi znao općenito za tu ideju prije nego što idućeg tjedna razgovara s predsjednikom jugoslavenske vlade, »ako ga bude vidio«. <sup>15</sup> Međutim, Cadogan je istog dana zauzeo stajalište da se ipak mora pribaviti mišljenje vlade o tome je li načelno spremna već sada preuzeti bilo kakve obveze u pogledu poslijeratnih granica, ali on u to sumnja. Za sada ne bi trebalo ulaziti u detalje, misli Cadogan, već bi se samo moglo izjaviti da »preliminarno razmatranje tog pitanja pokazuje kako postoji *prima facie* razlog za reviziju«, a ako u vladi postoji raspoloženje da se to pitanje razmatra, mogao bi se pustiti u cirkulaciju vladin dokument. <sup>16</sup>

Na sjednici vlade, 27. veljače, bilo je odlučeno da se Edenu pošalje »provizorno odobrenje« da u razgovorima s jugoslavenskim državicima spomene mogućnost revizije talijansko-jugoslavenske granice i Cadogan je, 28. veljače, poslao Churchillu na odobrenje nacrt telegrama u smislu vladinog zaključka. U popratnoj bilješci izrazio je mišljenje kako ne smatra da bi već sada valjalo o tome izvijestiti Amerikance jer na osnovi predloženog telegrama »g. Eden nas neće obvezati ni na šta definitivno«. <sup>17</sup> U isto je vrijeme pripremljen vladin dokument u kojem se daje kratak sadržaj memoranduma o jugoslavensko-talijanskoj granici sa zaključcima i prijedlozima iz toga memoranduma, te ističe da postoje »jaki razlozi na etnografskoj bazi u prilog revizije postojeće talijansko-jugoslavenske granice u Istri« (pod time se misli na Julijsku krajinu) i da se oslobođenje tih Jugoslavena od talijanske vlasti može opravdati na temelju toga što su Talijani činili sve što im je bilo moguće da ih talijaniziraju. U dokumentu se kaže da će Eden uskoro napustiti Tursku (gdje treba da je vidio britanskog ambasadora u Moskvi Crippsa koji mu je vjerojatno spomenuo Gavrilovićev prijedlog) i otputovati u Grčku, gdje treba da se tajno sastane s knezom Pavlom ili, ako to ne bude moguće, s Cvetkovićem ili Cincar-Markovićem. Britanski kralj je prije nekoliko dana poslao knezu Pavlu poruku, moleći ga da izloži, ako može, kakav će biti stav Jugoslavije prema prijetećem njemačkom prodoru prema jugu. U dokumentu se kaže da će on vjerojatno izbjeći odgovor, pa se stoga predlaže da Eden, »prema svom nahodjenju«, saopći jugoslavenskoj vladi prilikom razgovora koje će imati s njome da je britanska vlada »sklona prihvatiti zahtjev za revizijom talijansko-jugoslavenske granice«. U tom se dokumentu napominje da se britanska vlada do sada doduše držala općeg pravila da za vrijeme rata ne može raspravljati o bilo kakvim teritorijalnim izmjenama, ali da je »odluka jugoslavenske vlade u sadašnjem trenutku od tolike važnosti da bi vrijedilo preći preko tog općeg pravila ukoliko bi se time moglo navesti Jugoslaviju da oružano intervenira u korist Grčke«. <sup>18</sup> Dokumentu je bila priložena skica o jugoslavensko-talijanskoj etničkoj granici.

<sup>15</sup> Isto.

<sup>16</sup> Isto.

<sup>17</sup> AFO, R-1949.

<sup>18</sup> *Possible Revision of Italo-Yugoslav Frontiers in Istria*, AFO R-1949.



Eden je doputovao u Atenu 2. ožujka, istog dana kada su njemačke trupe, nakon što je bugarska vlada potpisala Trojni pakt, 1. ožujka, počele ulaziti u Bugarsku. Knez Pavle, koji je imao 3. ožujka posjetiti Hitlera u Berchtesgadenu, nije pristao da vidi Edena, no Campbell, koji je došao iz Beograda u Atenu, obavijestio je Edena o stanju u Jugoslaviji, o teškoćama koje osjeća vlada zbog nesređene situacije u zemlji i o strahu pred njemačkim napadom, ali mu je također izrazio mišljenje da ipak ima izgleda da se jugoslavenska vlada odluči na otpor Njemačkoj, ako bude obaviještena kakvi su britanski planovi za pomoć Grčkoj. Campbell je uvjeravao Edena da bi se knezu Pavlu moglo to saopćiti, jer se može računati na njegovu diskreciju. Stoga je Eden, da bi konačno raščistio pitanje da li će Jugoslavija poduzeti neku akciju, odlučio poslati Campbella avionom natrag u Beograd da knezu Pavlu preda njegovu pismenu poruku. U toj se poruci kaže da britanska vlada shvaća težak položaj kneza namjesnika ali da ga upozorava na sudbinu Jugoslavije, ako popusti pritisku Njemačke. Turska i Grčka će u slučaju njemačkog napada pružiti oružani otpor i on, Eden, zajedno sa šefom imperijalnog generalštaba, raspravlja s grčkom i turskom vladom o odlukama koje treba donijeti. Eden se nada da će se sastati s njime, knezom Pavlom, kako bi ga obavijestio o donijetim odlukama. Na kraju je Eden apelirao na kneza da se Jugoslavija odupre Njemačkoj i pridruži Velikoj Britaniji i Grčkoj. Eden je dao upute Campbellu da kaže knezu Pavlu kako će se Grčka oduprijeti njemačkom napadu i kako britanski vojni stručnjaci vode razgovore s grčkim generalštabom pa, ako je knez spreman na suradnju, neka pošalje u Atenu jednog generalštabnog oficira da se pridruži razgovorima što se vode u Ateni. Campbell treba također da izvijesti kneza da je Velika Britanija spremna pružiti Grčkoj pomoć na kopnu, moru i u zraku, ali da će obrana Soluna ovisiti uvelike o držanju Jugoslavije. Britanska pomoć Grčkoj bit će ozbiljna i britanska se vlada nada da će se ondje moći formirati fronta tako da bi jugoslavenska vojska imala uz bok britansku vojsku. Na kraju je Campbell imao saopćiti knezu Pavlu obećanje britanske vlade u pogledu revizije granice kako je to vlada formulirala.<sup>19</sup>

Campbell je postupio prema Edenovim uputama i, među ostalim, saopćio je knezu Pavlu da je britanska vlada sklona reviziji jugoslavensko-talijanske granice nakon rata. Međutim, to nije imalo utjecaja na držanje kneza Pavla i jugoslavenske vlade. Nakon povratka kneza Pavla s posjeta Hitleru u Berchtesgadenu održan je naime, 6. ožujka, Krunski savjet koji je zaključio da Jugoslavija pristupi Trojnom paktu, ali uz određene garancije na koje je Hitler bio pristao,<sup>20</sup> tako da sva Edenova uvjerenja i obećanja više nisu mogla izmijeniti teško donijetu odluku jugoslavenske vlade. Ipak, udovoljavajući Edenovom prijedlogu o vojnim razgovorima, ministarstvo vojske poslalo je u Atenu generalštabnog oficira majora M. Perišića da objasni dileme u kojima se Jugoslavija lomi i zatraži obavještenja o vojnoj pomoći na koju bi jugoslavenska vojska,

<sup>19</sup> AFO, FO 371/30240/8342. J. B. Hoptner, n. dj., str. 213, donosi sadržaj Edenove poruke, ali ne spominje Edenovo ovlaštenje Campbellu da saopći knezu Pavlu obećanje o reviziji jugoslavensko-talijanske granice. To se obećanje ne spominje ni u memoarima W. Churchilla a ni ostalih državnika.

<sup>20</sup> F. Čulinović, n. dj., str. 126—131.

u slučaju povlačenja u Grčku, mogla računati i o mogućnosti da se formira održiva fronta oko Soluna. Međutim, on nije mogao dobiti nikakva konkretna obećanja o uspješnoj vojnoj pomoći i stvaranju nove solunske fronte.<sup>21</sup> Britanskoj vladi bilo je jasno da je doživjela neuspjeh tek kada je predsjednik vlade Cvetković, 15. ožujka, obavijestio poslanika Campbella da će jugoslavenska vlada zaključiti s njemačkom vladom ugovor o nenapadanju, ali da neće dopustiti njemačkoj vojsci da iskoristi jugoslavenski teritorij za napad na Grčku. Eden je 18. ožujka nastojao na Cipru, u razgovoru s turskim ministrom vanjskih poslova Saradžogluom, da turska vlada izjavi kako će smatrati njemački napad na Solun kao *casus belli*, ako to izjavi i jugoslavenska vlada, ali Saradžoglu nije na to pristao. I posljednji pokušaj da se utječe na držanje kneza Pavla predstvom britanskog poslanika u Kairu T. Shonea doživio je neuspjeh.<sup>22</sup>

Nakon toga britanska je vlada pojačala nastojanja, započeta još oko sredine 1940, da se uz pomoć opozicije i vojnih krugova sruši knez Pavle i vlada Cvetković-Maček. Tu je bila umiješana britanska tajna služba za specijalne operacije (Special Operations Executive, SOE) koja je pripomogla da se nakon pristupa Jugoslavije Trojnom paktu izvrši, 27. ožujka, državni udar.<sup>23</sup>

## II

Tri dana nakon državnog udara od 27. ožujka 1941. vodstvo Slovenske ljudske stranke je, predviđajući njemački napad i vojnički poraz, na svom sastanku u Ljubljani odlučilo da Fran Kulovec i Miha Krek, kao ministri, ostanu s vladom generala Dušana Simovića, Alojz Kuhar da otputuje u London, Franc Gabrovšek u Sjedinjene Američke Države, a ostali dio vodstva stranke s banom Natlačenom na čelu da oстане u zemlji.<sup>24</sup> Sličnu je odluku donijelo i vodstvo Hrvatske seljačke stranke 1. travnja u Zagrebu, kada je pristalo da HSS na čelu s Vladkom Mačekom uđe u vladu. Tom je prilikom, naime, u predviđanju rata i odlaska vlade u emigraciju, zaključeno da Maček oстане u zemlji a njegovo mjesto u vladi da zauzme Juraj Krnjević.<sup>25</sup>

Nakon napada osovinskih sila na Jugoslaviju i kapitulacije jugoslavenske vojske vlada se, poslije povlačenja iz zemlje, sklonila u Atenu a zatim u Jerusalem, kamo je stigla 20. travnja. Od predstavnika HSS u vladi je bio kao potpredsjednik vlade Krnjević a kao ministar Juraj Šutej, dok su od SLS u vladi bili Krek i Snoj.<sup>26</sup> Kulovec je prilikom povlačenja vlade iz zemlje poginuo. Zajedno s vladom došao je u Jerusalem i ban Banovine Hrvatske Ivan Šubašić.

<sup>21</sup> J. B. Hoptner, n. dj., str. 224—225; iscrpnije u F. Čulinović, n. dj., str. 143—151.

<sup>22</sup> *Isti*, str. 225—226.

<sup>23</sup> *Isti*, str. 242—243.

<sup>24</sup> F. Sajč, Belogardizem, Ljubljana 1952, str. 25—30.

<sup>25</sup> Lj. Boban, Maček i politika HSS 1928—1941, knj. II, Zagreb 1974, str. 397.

<sup>26</sup> D. Plenča, Međunarodni odnosi Jugoslavije u toku drugog svjetskog rata, Beograd 1962, str. 9—15.

Nakon vojničkog poraza Jugoslavije, dijelovi su njenog teritorija bili podijeljeni između Njemačke, Italije, Mađarske, Bugarske i Albanije. Stvorena je tzv. Nezavisna Država Hrvatska i nezavisna Crna Gora koja je zbog izbijanja ustanka u zemlji bila kratka vijeka. Italija i Njemačka podijelile su slovenske teritorije tako da je sjeverni dio pripao Njemačkoj a južni, zajedno s Ljubljanom, Italiji koja je na tom teritoriju formirala Ljubljansku pokrajinu. Na osnovi ugovora s vladom NDH od 18. svibnja 1941. Italija je anektirala dio Hrvatskog primorja i veći dio sjeverne Dalmacije sa Šibenikom, Trogirom i Splitom kao i Boku Kotorsku.<sup>27</sup>

U jugoslavenskoj se vladi, već od prvih dana nakon napuštanja zemlje, osjećalo da postoji međusobno nepovjerenje, naročito između srpskih i hrvatskih političara, tako da je u Jerusalimu, gdje je neko vrijeme bilo sjedište vlade, svaka od nacionalnih grupa vodila neku svoju posebnu politiku. U takvim prilikama predstavnici SLS Krek, Snoj, Kuhar i Gabrovšek sastavljaju u Jerusalimu »Memorandum o slovenskim teritorijalnim zahtjevima u trenutku kada se budu povlačile nove granice jugoslavenske države«. Memorandum je bio datiran 1. svibnja 1941. s napomenom mjesta »u sjedištu kraljevske jugoslavenske vlade«, očito s namjerom da se istakne službeni karakter memoranduma.<sup>28</sup>

U memorandumu se najprije ističe da su Slovenci prilikom stvaranja jugoslavenske države ugovorima u Saint Germainu, Trianonu i Neuillyu (sic!) 1919. godine izgubili trećinu svoga nacionalnog teritorija koji je bio dodijeljen Njemačkoj (Austriji), Italiji i Mađarskoj, dok je samo dvije trećine slovenskog teritorija bilo uključeno u Kraljevinu Srba, Hrvata i Slovenaca, tako da se može reći da je slovenski nacionalni teritorij bio podijeljen između četiri države. U memorandumu se objašnjava da je to bilo urađeno kako bi se udovoljilo Italiji i Austriji, da je Italija argumentirala svoje zahtjeve tvrdnjom kako će ona biti najsigurniji stup politike zapadnih demokracija u tom dijelu Evrope i kako novostvorena jugoslavenska država ne bi bila u stanju asimilirati suviše velik broj stanovništva bivše Austro-Ugarske, tako da bi previše stranog življa, neprijateljski raspoloženog prema zapadnim demokracijama, predstavljalo opasnost s kojom se Jugoslavija ne bi mogla nositi. Tako je Italiji pripao »ekonomski najvažniji dio slovenskog teritorija«, dok je Austriji pripala »najljepša slovenska pokrajina«, Koruška.

U sadašnjem su ratu Njemačka i Italija, kaže se dalje, srušile te granice i podijelile slovenski teritorij, što pokazuje da su u svojoj politici prema Sloveniji i Jugoslaviji vođene najžešćim imperijalizmom koji ne ostavlja mjesta ni za kakve moralne obzire. Jugoslavija, kao nacionalna država Srba, Hrvata i Slovenaca, ima pravo zahtijevati ujedinjenje svih dijelova svoga nacionalnog teritorija, što znači da nova Jugoslavija treba dobiti granice koje će odgovarati stratezijskim, ekonomskim i etničkim zakonima što vrijede za njeno postojanje kao države i nacije.

<sup>27</sup> O tome posljednje veće djelo F. Čulinović, Okupatorska podjela Jugoslavije, Beograd 1970.

<sup>28</sup> *Memorandum on the Slovene territorial claims at the moment of the establishment of the boundaries of the Yugo-Slav state*, P. R. O. F. O. 371/30240/8342. Ph. Auty u svom članku ne spominje taj memorandum.

U memorandumu se dalje ukratko prikazuje povijest slovenskog naroda, i ističu borbe koje je vodio za svoj opstanak i nacionalne težnje koje su ga zanosile. Isto se tako opisuju zemlje u kojima žive Slovenci i granice koje bi nakon rata morali postići u okviru Jugoslavije. Tu se preciziraju ove granice: na zapadu Tagliamento od ušća do izvora, odakle bi granica tekla do njemačko-talijanske granice kod planinskog prijevoja Ploeken, zatim bi slijedila zapadnu, sjevernu i istočnu granicu Koruške do Golice, odakle bi tekla pravo prema istoku do mjesta Wildon, južno od Graza, i dalje prema istoku razvodom rijeka Mure i Raba do Monoštera (St. Gotharda) da bi se zatim spustila prema jugu do stare jugoslavensko-madžarske granice duž toka rijeke Krke sve do njenog utoka u Dravu. Taj bi teritorij zajedno s južnom Slovenijom, koja je već sastavni dio Jugoslavije, formirao zajedno s Trstom, koji je prirodni izlaz Slovenije na more, savršenu geografsku cjelinu koja bi posjedovala sve uvjete za ekonomski razvoj i za napredak svoga homogenog stanovništva.

Dalje se napominje da su zapadne i sjeverne granice Jugoslavije bile 1919. povučene vodeći računa o stratejskom interesu Italije i Njemačke (misli se na Austriju) a to je olakšalo njihov uspješni napad na Jugoslaviju i tvrdi da bi predložene granice odgovarale stratejskim potrebama obrane Jugoslavije. Na kraju se dodaje da te granice, doduše, prelaze etničke granice Slovenaca, ali se podsjeća da je Koruška sve donedavna bila nastanjena većinom slovenskim stanovništvom i da je isti slučaj sa Štajerskom, zatim da istočno od Tagliamenta žive Furlani koji su Latini, govore svojim posebnim jezikom i imaju svoju posebnu nacionalnu kulturu te se ne osjećaju Talijanima. Slovenci su s njima uvijek živjeli u dobrosusjedskim odnosima i ne bi se trebalo bojati da bi njihovo uključenje u jugoslavensku državu oslabilo njenu snagu i čvrstinu. U prilog granice na Tagliamentu iznosi se također i ekonomski argument, naime da Furlanija zavisi ekonomski od Trsta kao i ostali slovenski teritorij.

U memorandumu se ističe da bi se predloženim granicama ispunila davnašnja težnja slovenskog naroda, iznijeta još 1848. za ujedinjenom Slovenijom, i da bi takva Slovenija u okviru Jugoslavije bila čvrst bedem protiv njemačkog nadiranja prema istoku. Takvo rješenje pitanja slovenskih granica stvorilo bi također i branu prema imperijalističkim težnjama Italije na Jadranu i u srednjoj Evropi koje će uvijek naći svoje uporište u Trstu ako on ne bi pripao Jugoslaviji.

U zaključku se sažimaju argumenti u prilog novih granica, ističući da bi se tako ujedinio sav slovenski teritorij unutar Jugoslavije, da taj teritorij sačinjava geografsku i ekonomsku cjelinu i da bi Jugoslavija time dobila na zapadu i sjeveru stratejske granice koje bi joj omogućile organizirati obranu od njemačkog i talijanskog imperijalizma. »Mi Slovenci iskreno vjerujemo — stoji na kraju — da će Velika Britanija sa svojim demokratskim saveznicima uspostaviti trajan mir i red temeljen na pravednosti i da će ispraviti sve krivice i nepravde nanijete malim narodima. Ako tako postupe u slučaju našeg naroda, onda će prihvatiti i sprovesti u život naš prijedlog.«

Memorandumu je bila priložena geografska karta slovenskih teritorija s predloženom graničnom linijom.

Iz teksta memoranduma može se zaključiti da je pisan na brzinu, argumenti nisu dovoljno obrazloženi ni sistematizirani, ali memorandum u cjelini odražava koncepcije koje su imali predstavnici SLS o budućim granicama Slovenije i Jugoslavije. Predstavnici SLS nastupaju u ime cijelog slovenskog naroda. Međutim, oni se nisu prethodno dogovarali s ostalim slovenskim političarima, koji su se u to vrijeme nalazili u Jerusalimu, kao što su to bili liberalci prof. Boris Furlan i Ivan Marija Čok, predsjednik Saveza jugoslavenskih emigranata iz Julijske krajine. Stoga je britanski predstavnik u Jerusalimu koji je održavao kontakte s jugoslavenskim političarima razgovarao i s njima da sazna njihovo mišljenje o memorandumu prije nego što ga prosljedi u London. Prema njegovu izvještaju »Slovenska liberalna stranka ne slaže se u svemu s tim memorandumom i posebno kritizira predložene granice koje, kao što kažu, obuhvaćaju distrikte koji nisu etnički slovenski. Oni smatraju da bi bila opravdanija granica na Soči nego na Tagliamentu«.

U Foreign Officeu su razmatrali taj memorandum i P. L. Rose, koji je već prije imao u rukama memorandum Balliol Collegea od 5. veljače 1941. o pitanju revizije jugoslavensko-talijanske granice, napomenuo je 24. kolovoza uz memorandum kako misli da će jugoslavenska vlada, koja se u to vrijeme već preselila u London, »vršiti jak pritisak za reviziju u smislu granica predloženih u tom memorandumu, budući da smo im mi već izjavili spremnost da razmatramo to pitanje. Međutim, mi se nismo ni na šta obvezali«. P. L. Rose upozorava također da bi predložena granica dodijelila Jugoslaviji mnogo Talijana, Nijemaca pa čak i Mađžara. »Međutim, s ekonomskog i strategijskog gledišta ima mnogo toga što je preporučuje« i kada se budu preuređivale granice bit će, po njegovu mišljenju, »apsolutno potrebno da se pobrinemo da Trst bude ekonomski usko povezan sa svojim prirodnim hinterlandom u Sloveniji. Iako je on nastanjen talijanskom većinom, on nije nikad bio talijanska luka i nije stvarno uopće dio Italije.«<sup>29</sup>

Šef kabineta ministra vanjskih poslova Pearson-Dixon, je, međutim, pročitavši memorandum i Roseovu napomenu, dopisao da je britanska vlada uvijek odbijala preuzeti obvezu u pogledu budućnosti Trsta i da svakako treba takav stav zauzeti i sada. U Foreign Officeu je, u daljnjem razmatranju tog prijedloga, primijećeno kako jugoslavenska vlada nakon svog dolaska u London nije pokrenula pitanje revizije jugoslavensko-talijanske granice. A novi britanski poslanik pri jugoslavenskoj vladi George Rendel zapisao je, 6. studenog 1941, da je pročitao taj memorandum s velikim zanimanjem, ali da se nada da će britanska vlada biti »još u stanju izbjeći da preuzme obvezu u pogledu bilo koje granice, naročito zbog toga jer će uslijed toga rata etnički odnosi biti znatno izmijenjeni«. On je nada da će britanska vlada, kada bude imala raspravljati o tom pitanju, uzeti u obzir ne samo etnografske, ekonomske i strategijske momente, nego i argumente fizičke geografije, pa se

<sup>29</sup> Isto, R 7539/960/92. Ph. Auty u NIN-u od 30. VII 1972. donosi taj dio Roseove bilješke kao da se odnosi na memorandum Balliol Collegea, što ne potvrđuju dokumenti F.O.-a.

stoga čudi što na geografskoj karti koja mu je dostavljena nisu naznačene planine i rijeke. »U tom području — ističe Rendel — postoje vrlo jasno istaknute različite geografske regije« i on smatra da nijedna granica koja ne vodi o tome računa ne može nositi u sebi elemente stabilnosti.<sup>30</sup>

Iz toga bi se moglo zaključiti da su u Foreign Officeu bili skloni razmatranju pitanja revizije zapadne i sjeverne granice Jugoslavije, ne samo na osnovu etničkih i ekonomskih nego i stratejskih razloga, na šta se svodi i Rendelova primjedba o razlozima fizičke geografije, ali da su smatrali kako u tom pitanju ne treba još ništa poduzeti, između ostalog i zato što jugoslavenska vlada nije to pitanje pokrenula. Ukoliko bi ga ipak postavila, trebalo bi izbjeći preuzimanje bilo kakve obveze.

Rendelova primjedba da jugoslavenska vlada nije pokrenula pitanje revizije granice prema Italiji bila je uglavnom točna. Vlada generala Dušana Simovića, u kojoj je Momčilo Ninčić bio ministar vanjskih poslova, u svojim prvim protestima protiv komadanja jugoslavenskog teritorija i stvaranja NDH nije pravila ni aluzije na mogućnost neke revizije granica nakon rata već samo zahtijevala da se obnovi njena nezavisnost u dotadašnjim granicama. Tako je 8. svibnja, još iz Jerusalema, upućen protest zbog proglašenja NDH, ističući da je ono »lišeno svakog osnovā na međunarodnom pravu«,<sup>31</sup> a 22. svibnja protiv pretvaranja te satelitske države u nasljednu monarhiju i protiv ugovora zaključenog između nje i Italije, napominjući da »hrvatski narod preko svojih legitimnih predstavnika u vladi produžava borbu za očuvanje hrvatskog teritorija u Kraljevini Jugoslaviji«. <sup>32</sup> A nakon podjele Slovenije između Njemačke i Italije upućen je, 31. svibnja, protest protiv postupaka tih država i upozoreno da je teritorij koji su Italija i Njemačka anektirale nastanjen najčišćim slovenskim življem, da te aneksije ne mogu imati nikakvih posljedica za pravni položaj okupiranih teritorija za vrijeme rata i da jugoslavenska vlada, u kojoj se nalaze zakoniti predstavnici slovenskog naroda, protestira protiv tih postupaka koji idu za uništenjem Slovenaca.<sup>33</sup> Isto su tako upućeni protesti zbog aneksija koje su izvršile Bugarska i Mađarska.<sup>34</sup>

Britanska je vlada, izjavom ministra vanjskih poslova Anthonyja Edena u britanskom parlamentu 23. travnja 1941, dala čvrsto obećanje da namjerava potpuno uspostaviti nezavisnost Jugoslavije, a svojom notom od 11. lipnja primila je na znanje proteste protiv aneksija izvršenih od Italije i Njemačke, ističući kako smatra ta akta kao da uopće ne postoje i obećavajući da će nastaviti da pomaže jugoslavensku vladu »kao jedinog punopravnog predstavnika Hrvatske i Slovenije kao i ostalih dijelova Jugoslavije«. <sup>35</sup>

Jugoslavenska vlada nije iznijela pred britansku vladu svoje gledište o reviziji granice prema Italiji, iako je britanski poslanik Campbell,

<sup>30</sup> Isto.

<sup>31</sup> Arhiv ministarstva vanjskih poslova (Jerusalimski arhiv, dalje J. A.) Pov. br. 168.

<sup>32</sup> Isto, Pov. br. 483/1941.

<sup>33</sup> Isto, Pov. br. 661/1941.

<sup>34</sup> Isto, Pov. br. 7136/1941 i Londonski arhiv ministarstva vanjskih poslova Pov. br. 468/1942.

<sup>35</sup> A. Eden I. Subbotiću 11. VI 1941, pismo, toč. 5. (Arhiv ambasade u Londonu).

nakon državnog udara od 27. ožujka, potvrdio predsjedniku vlade Simoviću obećanje dato knezu Pavlu. Ministar vanjskih poslova Momčilo Ninčić smatrao je da sada nije vrijeme za pokretanje toga pitanja i nije ništa poduzeo na osnovi britanske izjave, pa vjerojatno nije o britanskoj izjavi ni obavijestio najviše zainteresirane slovenske i hrvatske predstavnike u vladi. Stoga ne začuđuje što su slovenski predstavnici i istupili na svoju ruku. Oni će i u Londonu, bar u prvo vrijeme, postupiti tako ali će također nastojati kod predsjednika vlade Simovića da vlada pokrene pitanje revizije zapadne i sjeverne granice Jugoslavije. U istom će smislu djelovati i hrvatski ministri. Tako će general Simović, 27. lipnja, u svom govoru na britanskoj radio-stanici BBC iznijeti javno jugoslavenske teritorijalne težnje. On je u svom govoru izjavio: »Svi Jugoslaveni su čvrsto ubedeni da pobjeda zapadnih demokratija mora biti u isto vreme i dan uskrsa njihove slobodne i nerazdjeljive države. I još više, ova će pobjeda značiti i slobodu za koruške Slovence, gradišćanske Hrvate, za Srbe i Hrvate u Mađarskoj. Pobjedom velikih demokratija biće pripojeni majci otadžbini svi krajevi gde žive Jugoslaveni: Istra, Trst, Gorica, Zadar i sve druge jugoslavenske nacionalne teritorije.« Simovićev je govor ostavio u javnosti dojam kao da je britanska vlada obećala jugoslavenskoj vladi teritorije o kojima je govorio predsjednik jugoslavenske vlade. U tom je smislu pisala i američka štampa. Talijanska antifašistička emigracija u Sjedinjenim Američkim Državama stoga je, posredstvom društva »Giuseppe Mazzini« u New Yorku, zatražila objašnjenje od britanske vlade. U telegramu toga društva od 3. srpnja 1941, koji su bivši talijanski ministar vanjskih poslova grof Carlo Sforza, poznati povjesničar Gaetano Salvemini, književnik i novinar Giuseppe Borghese i predsjednik društva profesor Ascoli, uputili britanskom ambasadoru u Washingtonu lordu Edwardu Halifaxu kaže se kako im se vijesti iz Londona, objavljene u nekoliko njujorških listova, prema kojima je britanska vlada obećala Jugoslaviji Trst, čine toliko apsurdne da u to ne mogu vjerovati i da stoga mole da lord Halifax »ponovno uvjeri Amerikance da britanska vlada vodi ovaj rat ne zato da bi oživjele nacionalne osvete nego da bi se svim ljudima osigurala sloboda«. Lord Halifax je odgovorio društvu »Giuseppe Mazzini« na ime grofa Sforze da je jugoslavenski predsjednik general Simović u svom govoru na radiju »izrazio svoje vlastito gledište za koje vlada Nj. Vel. ne preuzima nikakvu odgovornost«.<sup>36</sup>

Nakon toga je jugoslavenski poslanik u Londonu Ivan Subbotić zamolio Foreign Office da mu objasni tako nezgodan odgovor lorda Halifaxa. Državni podsekretar u Foreign Officeu sir Alexander Cadogan mu je odgovorio: »Kao što znate, Engleska je prošloj vladi stavila do znanja, a to je ona i ovoj sadašnjoj vladi potvrdila, da je voljna, kada se rat povoljno svrši, pomoći Jugoslaviju, ako ona to zatraži, da se izvrše neke ispravke na jugoslavensko-talijanskoj granici. To je povjerljivo stavljanje u izgled naše pomoći, ali ne javno obećanje i vjerojatno je da se kod nekih naših organa bila pojavila bojazan da su g. Simović i vaša vlada to drukčije shvatili i da su to imali u vidu u govoru g. Simovića. Ta

<sup>36</sup> *New York Times*, 11. VI 1941.

stvar nije za javnost niti je to striktna obveza već naš blagonakloni stav prema jednom vašem eventualnom iščekivanju.«<sup>37</sup>

Taj je stav potvrdio i sam Eden u pismu koje je 21. srpnja uputio jugoslavenskom poslaniku u Londonu. »Vrlo žalim — kaže Eden — što je general Simović, kako saznajem, bio doveden u nepriliku objavljivanjem odgovora lorda Halifaxa grofu Sforzi. Dopustite mi da odmah priznam da je general Simović u svojem govoru preko radija, kada je govorio o pojedinim teritorijalnim aspiracijama, istakao sasvim jasno da on iznosi samo nade i želje Jugoslavena. Ja isto tako dopuštam da ni u čemu što je rekao nije iskrivio bilo koje obećanje dato jugoslavenskoj vladi od vlade Njegova Veličanstva. Ipak, siguran sam da general Simović shvaća kako neskrupulozna propaganda, izdvajajući neke stavove od njihova konteksta, može ostaviti potpuno netočan dojam. Propagandisti u Americi su u ovom slučaju uspjeli stvoriti uvjerenje da je general Simović otkrio javnosti neka uvjeravanja data od britanske vlade i da je pobudio sumnju da između naše dvije vlade postoji tajni ugovor o ispravci granica poslije rata. Nije potrebno da posebno kažem kako vlada njegova Veličanstva ostaje pri uvjeravanju datom vašoj vladi, ali Vi ćete se složiti da to nije bilo u vidu tajnog ugovora o kojem se sumnja u nekim krugovima.«<sup>38</sup>

Stav koji je britanska vlada zauzela shvatljiv je, ako se zna da joj je u to vrijeme, kada se Sjedinjene Američke Države još nisu odlučile na intervenciju u ratu, mnogo stalo do toga da američka javnost i vlada ne steknu dojam kao da je Velika Britanija preuzela neke tajne obveze u pogledu poslijeratnog preuređenja, posebno u pogledu granica. Simovićev je govor, međutim, rađao takve sumnje u javnosti i britanska vlada nije bila sigurna ne dijeli li te sumnje i State Department. Stoga, kada je u kolovozu 1941. američki državni podsekretar Sumner Welles posjetio London, sir Alexander Cadogan je u razgovoru s njime dodirnuo i to pitanje u nastojanju da ga uvjeri kako britanska vlada nije preuzela nikakvih tajnih obveza koje bi joj vezale ruke nakon rata. »Jedina obveza koja bi se mogla shvatiti da nas donekle veže u pogledu izmjene granica je ona preuzeta prema jugoslavenskoj vladi u pogledu Istre« — rekao je Cadogan i objasnio da je obećanje jugoslavenskoj vladi dato »u potpuno općim izrazima i nije, kao što se u nekim krugovima misli, spomenuto bilo koje ime nekog mjesta kao što su Trst ili Gorica. Ustvare, nije nas ni na šta obvezalo.« Sumner Welles mu je odgovorio da je to »ohrabrujuća izjava«.<sup>39</sup>

U jugoslavenskim se krugovima u Londonu, međutim, britanski stav tumačio obzirima prema Italiji pa su se čak rađale sumnje da britanska vlada radi tajno na tome kako bi Italiju odvojila od Njemačke i kako joj daje i neka teritorijalna obećanja. Potpredsjednik vlade Miha Krek stoga je u studenom 1941. pisao vanjskopolitičkom uredniku londonskog dnevnika »The Times« A. MacDonaldu kako je zabrinut što britanska vlada nije jugoslavenskoj vladi dala nikakva obećanja o budućim grani-

<sup>37</sup> Arhiv Ambasade u Londonu (ispis u posjedu autora).

<sup>38</sup> Isto (ispis u posjedu autora).

<sup>39</sup> A. F. O., 371/30240/8342, zapis Cadogana od 20. VIII 1941 (R 9766).



cama Slovenije, a još više zbog toga što se šire glasine da se britanska vlada bavi mišlju da se nagodi s Italijom na štetu slovenskog naroda. S tim je Krekovim pismom bio upoznat Foreign Office. P. L. Rose je u svojoj primjedbi na to pismo oštro reagirao na Krekove sumnje, ističući kako Krek igra »glupu i ne baš poštenu igru«, jer se za obavještenja mogao obratiti na Foreign Office umjesto na urednika jednog dnevnika, to više što je britanska vlada već dala jugoslavenskoj vladi uvjerenja upravo o pitanjima zbog kojih Krek pokazuje veliku zabrinutost. Rose misli da je Krek znao za ta uvjerenja. No, šef kabineta ministra vanjskih poslova Pearson-Dixon je u svojoj napomeni uz Krekovo pismo i Roseov komentar upozorio da to nije prvi put što Krek izražava zabrinutost zbog budućnosti Slovenaca i zbog toga pretpostavlja da Krek zaista ne zna za britanska obećanja jugoslavenskoj vladi o reviziji jugoslavensko-talijanske granice. Pearson-Dixon misli da Simović i Ninčić nisu Kreka namjerno obavijestili o tome i da stoga Kreku ne bi trebalo davati obavještenja o kojima govori Rose. Jedino bi se moglo savjetovati britanskom poslaniku Rendelu da kaže Ninčiću kako se Krek već mjesecima vjeka po Londonu i kako bi ga Ninčić, da ga umiri, mogao upoznati s britanskim obvezama u pogledu Istre. A Kreka bi trebalo upozoriti kako bi najbolje bilo da ta pitanja raspravi sa samim Ninčićem.<sup>40</sup>

Čini se da je Krek to i uradio jer se nakon toga u jugoslavenskom ministarstvu vanjskih poslova počelo raditi na memorandumu o pitanju granica s Italijom, vjerojatno na temelju Krekova nacрта. Memorandum je bio upućen Foreign Officeu 27. prosinca 1941.

U njemu se na početku objašnjava kako neke institucije u Velikoj Britaniji već proučavaju pitanja poslijeratnog uređenja Evrope i kako se o tim pitanjima raspravlja i u susjednim državama Jugoslavije, i to na njenu štetu, pa stoga jugoslavenska vlada smatra potrebnim obavijestiti britansku vladu o svom gledištu na ta pitanja da bi ono moglo biti predmet proučavanja u ustanovama koje se bave pitanjima granica i međunarodnih odnosa u poslijeratnoj Evropi. Riječ je o pitanju teritorija na kojem žive kompaktne mase Slovenaca i Hrvata.

U memorandumu se prikazuje borba Slovenaca i Hrvata za ujedinjenje i posebno ističe da su oni još od 1848. vodili borbu protiv njemačko-habsburškog režima (!), govori se o ljubljanskom jugoslavenskom programu od 1870, o težnjama za ujedinjenjem koje su došle do izražaja u radu Jugoslavenskog kluba u bečkom parlamentu i Jugoslavenskom odboru u Londonu. Spominje se da su Slovenci iz kotara Videm (Udine) Beneški Slovenci, njih oko 56.000, potpali pod Italiju 1866. i da nakon prvoga svjetskog rata nije došlo do potpunog ujedinjenja Slovenaca tako da je pod Italijom ostalo oko 600.000 Slovenaca i Hrvata, pod Austrijom oko 120.000 Slovenaca a pod Mađarskom oko 10.000 Slovenaca. Svi ti dijelovi slovenskog i hrvatskog naroda, kaže se u memorandumu, uključiv tu i Beneške Slovence, žive u kompaktnim masama na teritoriju koji sačinjava s ostalim Slovencima unutar Jugoslavije jednu nacionalnu cjelinu u geografskom i ekonomskom smislu. Ti su dijelovi: Trst, Istra, Gorica i Videm (Udine) u Italiji, Koruška u Austriji i mali

<sup>40</sup> *Pb. Auty*, n. dj.

teritorij Rapskih Slovenaca blizu Monoštora u Mađarskoj. »Ove podjele slovenskog naroda između tri strane države — ističe se u memorandumu — smatraju se nacionalnom katastrofom i nepravdom koja je utoliko veća i očitija što slovenski narod broji jedva dva milijuna ljudi koji po svojoj kulturi, solidnosti i marljivosti spadaju među najnaprednije narode u Evropi.« Dalje se upozorava da su u ovom ratu Njemačka, Italija i Mađarska, nakon okupacije Jugoslavije, podijelile između sebe i anektirale sve jugoslavenske dijelove Slovenije. Nakon toga se govori o politici nasilne denacionalizacije koju su provodile Italija, Austrija i sada Mađarska, o uništenju slovenskog školstva, o progonima slovenskog stanovništva i o istjerivanju Slovenaca iz dijelova Slovenije okupirane od Njemačke. Tome se dodaje da je sličnu sudbinu imalo i hrvatsko stanovništvo u Istri. U memorandumu se kaže kako se jugoslavenska vlada boji da bi se Slovenci i Hrvati, unatoč tome što su Italija, Austrija (Njemačka) i Mađarska na strani sila Osovine, nakon ovoga rata mogli ponovo naći izvan granica Jugoslavije izloženi tlačenju stranih država.

Na kraju se napominje da jugoslavenska vlada svojim saopćenjem (communication) ne predlaže da se pitanja o kojima se tu govori riješe već sada ili da se već sada izradi neko konačno gledište, nego samo želi obavijestiti britansku vladu o jugoslavenskom gledištu i izraziti nadu da se »u vrijeme kada ta pitanja budu rješavana uzmu u obzir razlozi koji zaslužuju pravednu odluku«, a to znači da »svi spomenuti slovenski i hrvatski teritoriji dođu unutar granica Jugoslavije u skladu s načelima Atlantske povelje Churchilla i Roosevelta i u skladu s pravom naroda na samoodređenje koje je bilo 1920. u odnosu prema slovenskom narodu teško povredeno.«<sup>41</sup>

Taj skroman memorandum, koji se u tekstu naziva samo »saopćenjem«, prvi je službeni memorandum jugoslavenske vlade u izbjeglištvu. Ipak i takav ima važnost jer upozorava britansku vladu na potrebu revizije zapadne i sjeverne granice Jugoslavije. U njemu se to pitanje osvjetljava prvenstveno s gledišta slovenskog naroda koji je i bio najviše pogođen aneksijama koje su izvršile osovinske sile. Taj se memorandum po svom sadržaju i teritorijalnim zahtjevima nadovezuje na memorandum SLS od 1. svibnja, jer pokreće ne samo pitanje Slovenskog primorja s Trstom i Istre nego i pitanje Beneških Slovenaca i pitanje Koruške. Ako uzmemo u obzir da je i predsjednik vlade general Simović javno iznio pitanje revizije zapadne i sjeverne granice Jugoslavije, možemo zaključiti da su već tada veliki saveznici i svjetska javnost bili upoznati s jugoslavenskim teritorijalnim zahtjevima i upozoreni da o njima treba voditi računa. Reakcija Foreign Officea na Simovićev govor pokazala je, međutim, s koliko rezerve prilazi britanska vlada tome pitanju, a podrška koju su talijanski antifašisti tom prilikom dobili u Sjedinjenim Američkim Državama najavljivala je koliko će rješenje toga pitanja u skladu s jugoslavenskim težnjama izazvati teškoća. Britanska je vlada dala jugoslavenskoj vladi samo tajno uvjeravanje da je sklona, ako to jugoslavenska

<sup>41</sup> Kopija memoranduma na engleskom jeziku, zajedno s tekstom na srpskom jeziku, u Državnom arhivu Sekretarijata za inostrane poslove u Beogradu (Fond Vojislava M. Jovanovića).

vlada zatraži, podržati reviziju jugoslavensko-talijanske granice, ali ona nije preuzela nikakve konkretne obveze u pogledu teritorija koje bi bila voljna priznati Jugoslaviji. Njen je stav bio da se u toku rata ne zaključuju bilo kakvi sporazumi ili daju bilo kakva obećanja o poslijeratnim granicama i u tome se našla na istoj liniji s vladom Sjedinjenih Američkih Država, što je u toku rata uvelike otežalo pokretanje pitanja revizije jugoslavensko-talijanske granice.

## SUMMARY

This essay attempts to cast some light on British government policy towards Yugoslav aspirations for the Julian Region in 1941, and under what conditions the Yugoslav government in London brought the question of the region before the British government and world public opinion. The author presents some hitherto unknown data from the archives of the British Foreign Office concerning British attempts, in the critical days following the French capitulation and Hungarian, Rumanian, and Slovak entrance into the Tripartite Pact, to persuade Yugoslavia to join Turkey and Greece in opposing a German attack on Greece through Bulgaria. British support of Yugoslav demands for a revision of the Yugoslav-Italian frontier was one of the inducements offered to this end.

The author states that the proposal was initiated by the Yugoslav Minister to Moscow, Gavrilović, and taken under consideration by the Foreign Office, which subsequently requested Balliol College at Oxford (The Foreign Research and Press Service) to prepare a memorandum on the Julian Region. The hastily prepared memorandum (by early February, 1941) asserted that on the basis of nationality Yugoslavia could lay claim to the entire former Austrian coastland (Istria, Trieste, Gorica-Gradiška) except to the plain west of Monfalcone. She was also within her rights in seeking Zadar and Rijeka as well as the islands of Cres, Lošinj, and Lastovo, particularly inasmuch as Italy had forfeited her right to govern Slovenes and Croatians in these areas because of her policy of enforced Italianization. Even this proposed boundary did not adhere strictly to ethnic lines, however, as the memorandum pointed out the necessity of taking into account economic interests of the population as well as strategic considerations. As a result the author of the memorandum recommended that Italy retain the coastal strip from Monfalcone to Pula, including Gradiška, Gorica, Trieste, and Rovinj.

The memorandum was favourably commented on in the Foreign Office, and on February 27, 1941 the British Cabinet decided to give discretion to the Foreign Secretary Sir Anthony Eden, then in Ankara, that in discussions he may have with the Yugoslav government to inform them that the British government was disposed to admit the case for revision of Italo-Yugoslav frontier.

The article explains the situation in Yugoslavia at the time and explains why Prince Paul declined to meet Eden upon the British Foreign Minister's arrival in Athens. Eden was informed of the Yugoslav government's position by the British Minister to Belgrade, Ian Campbell, who immediately afterwards returned to Belgrade with Eden's message to Prince Paul concerning the military aid which Britain intended to offer Greece and other states opposing Germany, and promises by the British government to support demands for a Yugoslav-Italian border revision. Campbell followed Eden's instructions, but failed to influence the Yugoslav government, which joined the Tripartite Pact on March 25, 1941.

Following the coup d'état of March 27, which was helped by the British Secret Service, the same promises previously made to Prince Paul were made to the new president of the Yugoslav government, General Simović, but it appears that not all the government ministers were informed of these promises. On May 1, 1941, while the Yugoslav government was still in Jerusalem, the government's vice-president and representative of the Slovene Popular Party (Clerical), Miha Krek, sent a memorandum to the British government, pointing out the difficult position Slovenes had been in and requesting that after the war Slovenia obtain new borders reaching to Tagliamento in the west and to Hohe Tauern just south of Graz in the north, which would fulfil age-old Slovene ideals of a united Slovenia, and ensure that Yugoslavia in the future would have strategic borders with both Germany and Italy. In one of his radio speeches Premier Simović went so far as to announce that after the war Yugoslavia would obtain all areas inhabited by Yugoslavs, and he mentioned in particular Istria, Gorica, and Zadar, as well as the Carinthian Slovenes, the Burgenland Croats, and Croats and Serbs in Hungary.

In the United States, Simović's broadcast was taken as a proof that the British government had given secret assurances to the Yugoslav government concerning these areas. The Italian anti-fascist emigrés in the United States were consequently worried and the "Giuseppe Mazzini" Society requested the British Ambassador to the U. S., Lord Halifax, to explain whether such assurances were given. Lord Halifax replied that General Simović expressed his personal view for which the British government could not take any responsibility, a statement which left Simović in an awkward position. When asked for an explanation by the Yugoslav Minister in London, Sir Anthony Eden replied that Simović's broadcast had exposed the British government to some embarrassment and that it seemed necessary to make clear that General Simović was not speaking on behalf of the British government. At the same time, Eden repeated the assurances given to the Yugoslav government concerning the revision of the Italo-Yugoslav frontier.

The author sees the main reason for such a reaction by the British government in a concern that the United States, which had not yet entered the war, would get the impression that the British government's hands, as in the First World War, were tied by some secret obligations.

Fears arose in Yugoslav emigré circles in London, however, that the British position was motivated by consideration for Italy — that the British government was even giving certain promises to Italy at the expense of Slovenes and Croats. Spurred by its Slovene and Croat representatives, the Yugoslav government presented its views with regard to Yugoslav national aspirations, particularly on the part of Slovenes, in a memorandum in late December, 1941, in which were expressed hopes that all Slovenes and Croats then under Italy, Austria, and Hungary, would be included in Yugoslavia after the war.

Through President Simović's speech and these memorandums the British government and world public opinion were informed of Yugoslav territorial claims. The British government, however, went no further than its secret promises given first to Prince Paul and later to General Simović. Its position was to be bound by no obligations concerning the post-war territorial rearrangement of Europe, during the war, a policy which coincided with the American position. As a result, the issue of border revision was effectively blocked. The secret promise given the Yugoslav government was made in extenuating circumstances, and its overly general and imprecise nature invalidated it as a firm obligation.