

IFS Info 6/03

**Tom Kristiansen**

De europeiske småstatene på vei  
mot storkrigen, 1938-40

---

## Innhold

Om forfatteren .....	4
Innledning .....	5
Det europeiske statssystem etter første verdenskrig.....	8
Småstatene i Sentral-, Øst- og Sørøst-Europa, 1938–40 .....	15
Oslo-statene og storkrigen 1938–40 .....	19
Konklusjon .....	23
Noter .....	25
English summary: The European Small States and the Coming of the Second World War, 1938–1940 .....	26

---

## Om forfatteren

Tom Kristiansen er forsker ved Institutt for forsvarsstudier, der han leder programmet for militærteori og strategiske studier. Hans interessefelt er europeisk diplomatisk og militær historie på 1800- og 1900-tallet. Kristiansen har publisert flere arbeider innenfor sitt emneområde, blant annet "En nordisk illusjon? Norge og militært samarbeid i Nord, 1918–1940" (medforfatter Sven G. Holtsmark), *Forsvarsstudier* nr. 6/1991; "'Russerne ødelægge os; de berøve os vor Næring...’ Norge og Russland i nord til ca. 1820", *Historisk Tidsskrift* nr. 1, 1997; og *Total krig, nøytralitet og politisk splittelse*, bind 3 av Norsk forsvarshistorie (medforfatter Rolf Hobson), Bergen 2001.

Den foreliggende artikkelen er en bearbejdet versjon av hans prøveforelesning til dr.art.-graden ved Universitetet i Bergen 24. april 2003. Forfatteren vil gjerne takke Olav Riste, Rolf Hobson og Sven G. Holtsmark for kritikk og kommentarer til den reviderte versjonen.

---

# De europeiske småstatene på vei mot storkrigen, 1938–1940

## Innledning

De dypereliggende og de utløsende årsakene til annen verdenskrig er ett av de mest omtalte og omdiskuterte temaer i moderne europeisk historie. Av opplagte grunner har forskningen i den forbindelse vært mest opptatt av forholdet mellom stormaktene. Hensikten med denne oversiktsartikkelen er å gi en kortfattet innføring i de europeiske småstatenes utenrikspolitiske stilling i mellomkrigstiden, samt deres vilkår i makt-politikken i de dramatiske årene 1938–40. Denne perioden har også spesiell historisk interesse i et småstatsperspektiv fordi det statssystemet og den kollektive sikkerhetsordning som ble forsøkt bygget opp i Europa etter første verdenskrig, definitivt bryter sammen. Jeg vil her benytte begrepet småstat i utvidet og uvanlig forstand betinget av den tidsspesifikke politiske kontekst som kjennetegnes av intens og nådeløs kamp mellom stormaktene. Det førte til at selv folkerike og relativt militært sterke land som Polen, Romania, Nederland og Jugoslavia fremstod som avmektige overfor gigantene Sovjetunionen, Tyskland og vestmaktene Frankrike og Storbritannia.

I tiden frem til begynnelsen av 1930-tallet kunne det nye statssystemet vise til relativt gode resultater, og det tjente småstatenes interesser bedre enn førkrigstidens internasjonale regime. Årene 1938–39 representerer fremfor alt

en førkrigstid da stormaktene ikke bare var ideologisk og alliansemessig polarisert, men nærmest stod oppmarsjert for slag. Dette kom særlig til syne gjennom den intense opprustningen stormaktene drev, samt en uforsonlig politisk rivalisering hvor de demokratiske vestmaktene, med Storbritannia og Frankrike i spissen, stod mot de fascistiske diktaturene Italia og Tyskland. Sovjetunionens posisjon var preget av sprikende forsøk på alliansebygging; først med vestmaktene for å demme opp mot den tyske utfordringen, men prosessen resulterte paradoksalt nok i avtalen med Tyskland av august 1939. Flere alvorlige konflikter – som jeg vil komme tilbake til – oppstod som et resultat. Etter Polens og Tsjekkosloviias fall våren og høsten 1939, ble småstatenes handlingsrom dramatisk innsnevret, og de ble tvunget til å redefinere sine sikkerhetspolitiske målsetninger og prioriteringer. Også småstatene anstrengte seg for å øke sin militære beredskap i disse årene. Deres valg av krigspolitisk kurs kom imidlertid til å sprike sterkt. Det samme gjaldt den politiske utviklingen internt i landene. Småstatenes valg av politikk var betinget av deres forhold til stormaktene, samt deres sikkerhetspolitiske tradisjoner og ambisjoner.

Perioden 1938–40 faller naturlig i tre deler; tiden fra Tsjekkoslovakia-krisen høsten 1938 til krigsutbruddet 1.

---

september 1939 representerer den direkte opptakten til den andre verdenskrig; tiden fra krigsutbruddet til det tyske angrepet på Danmark og Norge i april, etterfulgt av angrepet på Belgia, Nederland og Frankrike i mai 1940; og månedene etter at disse landene falt i løpet av sommeren 1940 og ut året, da de småstatene som ikke var trukket inn i krigen, posisjonerte seg i forhold til stormaktene på ulike måter for å bevare sin nøytralitet eller så sitt snitt til å forfølge egne interesser. Jeg skal her konsentrere meg om de to første periodene.

Det var de stadig mer aggressive tyske og italienske revisjonsbestrebelsene som representerte den dynamiske og destabiliserende kraft i europeisk politikk på 1930-tallet. Den tyske ekspansjonismen brakte Europa til randen av krig under Tsjekkoslovakia-krisen i september 1938. Med angrepet på Polen i september 1939 var krigen et faktum, og med angrepene på Danmark, Norge, Belgia, Frankrike og Nederland våren 1940, var storkrigen igjen en realitet. Italiensk ekspansjonisme var rettet mot Balkan og Afrika. De viktigste fremstøtene i så henseende var angrepet på Etiopia i 1935 og annekasjonen av Albania påsken 1939. Da småstatenes utenrikspolitiske handlingsrom var blitt sterkt innskrenket, måtte deres politikk nødvendigvis få preg av tilpasning og respons til utviklingstrekk som de selv hadde minimal innflytelse over. Deres forhold til stormaktene var svært varierende. Mens mange av småstatene hadde som overordnet målsetning å unngå å bli tatt på slep inn i storkonfliktene, var andre igjen uløselig vevet inn i dem. Utenriksminister Halvdan Koht spissformulerte seg på en

treffende måte om sine manøvreringsmuligheter i den politiske malstrømmen på slutten av 1930-tallet: Han følte seg som "ei lus mellom to negler",<sup>1</sup> og han identifiserte trolig kjernen i de vestlige småstatenes krigspolitikk da han slo fast at "[b]erga seg den som berga seg kan".<sup>2</sup>

De hovedspørsmålene jeg vil forsøke å belyse her, er for det første hvilke sikkerhetspolitiske målsetninger de europeiske småstatene hadde. For det andre skal jeg redegjøre for forskjellene i deres politiske handlingsrom og bakgrunnen for dem. For det tredje skal jeg se på hvordan småstatene søkte å realisere sine mål da det kollektive sikkerhetssystem gjennom Folkeforbundet gradvis brøt sammen utover på 1930-tallet.

Jeg har her valgt å dele småstatene inn i to hovedgrupper og konsentrere meg om dem. Det dreier seg om de sentral-, sørøst- og øst-europeiske på den ene siden og de nord- og vest-europeiske på den annen. Kriteriet for denne inndelingen er landenes forhold til de dominerende storpolitiske konfliktene, samt deres krigspolitiske ambisjoner, tradisjoner og erfaringer.

Jeg har valgt å se bort fra Sveits, Portugal og Irland fordi de holde fast på sin tradisjonelle sikkerhetspolitiske posisjon og derfor hadde liten betydning for stormaktspolitikken. Innledningsvis bør det likevel minnes om at Sveits fortsatt hadde sin stormaktsavtale fra 1815 som garanterte dets nøytrale status – en avtale som hadde blitt respektert av stormaktene siden undertegnelsen. Belgia og Luxembourg hadde fått sine lignende nøytralitetsgarantier fra 1839 opphevet med Versailles-traktatens paragraf 31 og 40. Portugal hadde som følge av sin posisjon som maritim flankestat

---

tradisjonelt vært knyttet til britiske sjøstrategiske og handelsmessige interesser siden inngåelsen av den "gamle allianse" i 1389. Denne forbindelsen hadde blitt fornyet gjennom Windsor-traktaten av 1899. Portugal erklærte seg nøytralt ved krigsutbruddet i september 1939. Portugisisk nøytralitet svingte imidlertid i pro-tysk retning da tyske tropper dukket opp i Pyreneene etter Frankrikes fall sommeren 1940. I parentes bemerket, vendte Portugal tilbake til en pro-vestlig nøytralitet det siste året av krigen. Irland hadde under Eamon De Valeras ledelse siden selvstendigheten 1921 holdt fast ved det utenrikspolitiske grunnprinsipp at britisk sikkerhet – særlig adgangen til Nord-Atlanteren – ikke skulle settes i fare av irsk uavhengighet og nøytralitet.

Den første gruppen av stater som skal behandles her bestod av de sentral-, sørøst- og øst-europeiske landene. Dette var stater som enten var opprettet etter første verdenskrig – som Estland, Latvia, Litauen, Polen, Tsjekkoslovakia og Jugoslavia – eller som var relativt unge i sin nye form og hadde fått sine grenser revidert etter krigen – som Ungarn, Bulgaria, Romania, Østerrike og Albania. Til disse statene kom Hellas som var en del av den balkanske floken, og som på 1930-tallet inngikk i italienske ekspansjonsplaner. Blant disse landene utmerket Polen seg ved sin størrelse, sin befolkning på i overkant av 35 millioner og sin store hær. Både på grunn av innenriks- og utenrikspolitiske forhold fremstod flere av disse landene som mer eller mindre konsoliderte og ustabile. Innenrikspolitisk var flere av dem plaget av etniske konflikter og dyp politisk splittelse. Utenrikspolitisk representerte det et problem at de fleste av landene i

denne gruppen hadde vært del av de imperiene som hadde gått i oppløsning etter første verdenskrig. Deres problemer ble forsterket da de gamle stormaktene Russland og Tyskland gjenvant sin styrke og reiste territorielle krav mot dem. Grensetvister og etniske motsetninger gjorde forholdet mellom dem vanskelig i hele mellomkrigstiden. Situasjonen ble ytterligere komplisert ved at Tyskland, Sovjetunionen og Italia hadde vitale interesser knyttet til denne delen av Europa. Siden disse statene i utgangspunktet var sterkt splittet som gruppe, var det vanskelig å etablere noe effektivt sikkerhetspolitisk samarbeid mellom dem. Med unntak av Tsjekkoslovakia, utviklet de dessuten ikke-liberale eller autoritære styresett, noe som utgjorde en kontrast til den andre kategorien småstater som skal behandles her. Et siste overordnet trekk ved disse landene, er at de var splittet i forhold til polariseringen mellom stormaktene. Noen utviklet nære forbindelser til aksemaktene, noen falt under Sovjetunionens slagskygge, mens andre inngikk allianseforhold med vestmaktene. Det var konfliktene i Sentral-, Øst- og Sørøst-Europa – som dels ble drevet frem av Tyskland og Italia; dels hadde rot i regionale forhold – som genererte de største og vanskeligste problemene på den europeiske arena i årene 1938–40, og det var der krigen brøt ut.

Den andre gruppen av småstater er de vest-europeiske. De ble gjerne omtalt som de eks-nøytrale, og bestod av de skandinaviske land og Benelux. Finland kan – til tross for at landet var et tidligere russisk storhertugdømme som erklærte seg selvstendig 20. juli 1917 – regnes med i denne gruppen både fordi

---

styresettet var demokratisk og fordi landet etter hvert utviklet et nært samarbeid med de andre vestlige småstatene både på bilateralt plan, gjennom Folkeforbundet og gjennom den såkalte Oslo-alliansen av 1930 (som Finland sluttet seg til i 1933).<sup>3</sup> Dette var konsoliderte stater som stormaktene ikke hadde territorielle krav mot – i hvert fall frem til Sovjetunionen forlangte grenserevisjoner overfor Finland, først gjennom diplomatiske kanaler i hemmelighet i 1938, og som åpent press i 1939. Oslo-samarbeidet var opprinnelig etablert for å samordne landenes handelspolitikk under den store depresjonen, men fra midten av 1930-tallet ble sikkerhetspolitikk satt øverst på Oslo-statenes agenda. Til tross for sprikende utenrikspolitiske orienteringer og tradisjoner, samt forskjeller i avhengigheten av stormaktene, hadde de et felles ønske om å distansere seg fra stormaktspolitikken. De ønsket å erklære seg nøytrale under konflikter og kriger som ikke berørte deres nasjonale interesser direkte.

Men for å kunne behandle småstatenes vilkår i årene 1938–40, er det først nødvendig å redegjøre for grunntrekkene ved statssystemet som ble etablert etter første verdenskrig, og milepæler i utviklingen frem mot sammenbruddet. Dernest er det nødvendig å identifisere grunntrekkene i stormaktenes politikk i perioden fordi det var dette som utgjorde drivkraften i utviklingen.

### **Det europeiske statssystem etter første verdenskrig**

Den europeiske etterkrigsordning ble fastsatt av seiersmaktene under fredskonferansen i Paris 1919–20. Nyordningen fikk avgjørende innflytelse

ikke bare på stormaktene, men også på småstatene. Konferansen resulterte i fem fredstraktater oppkalt etter forsteder i Paris: Versailles, St. Germain, Neuilly, Trianon og Sèvres. Versailles-traktaten, som gjaldt Tyskland, var den som skulle skape størst problemer. Europakartet ble nytegnert og seierherrene innførte strenge politiske og militære begrensinger som kneblet taperstatene. I tillegg ble Tyskland pålagt å betale kolossale krigsskadeerstatninger i Versailles-traktatens paragraf 231. Summen ble fastsatt av "The Allied Reparations Committee" i 1921 til svimlende 132 milliarder gull-mark. Det sistnevnte spørsmålet kom til å forgifte forholdet mellom særlig Frankrike og Tyskland. Utviklingen av den demokratiske Weimar-republikken ble lammet av de store erstatningene og førte til økonomiske problemer i Tyskland som diskrediterte den liberale forfatningen i store deler av opinionen.

Fire av Europas tradisjonelle stormakter – Tyskland, Russland, Østerrike-Ungarn og Det ottomanske rike – ble splittet opp eller degradert til annenrangs makter som følge av krigen og fredsoppgjøret. Misnøyen med fredsordningen ga næring til vedvarende krav om revisjon, noe som til slutt førte til at systemet brøt sammen. Kravet om revisjon var særlig sterkt i Tyskland, men gjorde seg også gjeldende i Ungarn og Tyrkia – til og med i Italia som stod på seiersmaktens side da fredsavtalen ble inngått. Sovjetregimet på sin side avviste hele nyordningen frem til 1934 da det la om sin utenrikspolitiske kurs 180 grader ved å slutte seg til Folkeforbundet og innlede et samarbeid med vestmaktene for å demme opp mot fascismen. I 1935 inngikk det dessuten en allianseavtale

---

med Frankrike som forpliktet landene til gjensidig bistand ved uprovosert aggresjon. Et statssystem og fredsvilkår som manglet legitimitet i en lang rekke store og små land, måtte nødvendigvis bli utsatt for store belastninger, spesielt da taperstatene gjenvant sin stormaktsstatus utover på 1930-tallet. Det svekket systemet ytterligere at den fremste drivkraften bak etableringen Folkeforbundet, USA, ble grepet av isolasjonistiske strømninger i kjølvannet av verdenskrigen. Senatet nektet å ratifisere Versailles-traktaten, og USA ble dermed stående utenfor Folkeforbundet.

Den overordnede målsetningen for seiersmaktene var å etablere et statssystem tuftet på liberale og demokratiske idealer der ulike folkeslag fikk sine egne nasjonalstater, hvor militærmakten var begrenset av internasjonale avtaler og hvor det ble utviklet siviliserte mellomstatlige omgangsformer basert på folkerett og institusjoner hvor både store og små land deltok. Selve statssystemet skulle virke krigsforebyggende. Den folkerettslige sikringen av freden ble utvidet gjennom Kellogg-Briand-pakten av 1928 som gjorde angrepskrig ulovlig. Mens rettsstatsidealet tidligere i hovedsak hadde omfattet interne statlige forhold, skulle det nå også gjelde i forholdet mellom stater. Dette skulle man oppnå gjennom samarbeidet i Folkeforbundet, bileggelse av konflikter i den internasjonale domstolen i Haag, og rustningskontroll gjennom multilaterale forhandlinger. Utover på 1920-tallet var systemet tilsynelatende vellykket, selv om det ikke konsekvent bygde på alle de prinsippene som president Woodrow Wilson hadde lagt frem i sine "14 punkter" mot slutten av første

verdenskrig.<sup>4</sup> En lang rekke restkonflikter i kjølvannet av verdenskrigen ble løst gjennom Folkeforbundet. I tillegg kom fire store marinenedrustningskonferanser; i Washington i 1922, i Genève i 1927, i London i 1935 og igjen i London 1935–37, hvorav Washingtonkonferansen var den mest vellykkede, blant annet med sin "building holiday" på ti år for tunge krigsskip. Derimot mislyktes forsøkene på å få i stand en mer allmenn landmilitær nedrustning i Folkeforbundets regi.

I Folkeforbundets pakt var det også skrevet inn sanksjonsbestemmelser. Medlemsstatene var gjennom artikkel 16 forpliktet til å iverksette økonomiske og militære sanksjoner mot medlemmer som brøt paktens. På den måten var nøytralitet i sin tradisjonelle form ikke lenger noen retrettsposisjon under væpnede konflikter mellom medlemslandene. Å gripe inn mot en aggressor ble til og med betraktet som "rettferdig krig". Dette var et spørsmål som særlig angikk de skandinaviske landene og Nederland som hadde vært nøytrale under første verdenskrig. Bortfallet av muligheten for nøytralitet under krig var et viktig argument for motstanderne av medlemskap. Arbeidet med å løse på sanksjonsforpliktelsene skulle bli et hovedanliggende for disse landene i siste halvdel av 1930-tallet. Det var altså en slags dobbelhet i småstatenes forhold til statssystemet: Det ga økt sikkerhet og innflytelse. Men på samme tid representerte det en potensiell fare ved at det bandt småstatene til den grupperingen av stormakter som var seierherrer etter første verdenskrig i deres konflikter med de andre stormaktene på 1930-tallet.

For alle småstater representerte imidlertid statssystemet noe kvalitativt



---

nytt for deres plass i internasjonal politikk. Fordi forholdet mellom stater skulle reguleres gjennom folkerett og institusjoner basert på liberale og demokratiske idealer, fikk de for første gang en viss internasjonal innflytelse og tilgang til en storpolitisk arena. Tiden før og under første verdenskrig hadde vært helt dominert av stormaktene. Nå satt store og små stater side om side i Folkeforbundets plenarsal, tilsynelatende likestilt. På 1920-tallet så det til og med ut til at småstatenes innflytelse var økende.

Motstanden mot fredsordningen gjorde seg som nevnt gjeldende fra første stund. Perioden fra 1920 til undertegnelsen av Locarno-avtalen i 1925 var preget av intens dragkamp mellom Frankrike og Tyskland om overholdelsen av Versailles-traktaten, nærmest som en fortsettelse av krigen med andre midler.<sup>5</sup> Den franske okkupasjonen av Ruhrområdet i 1923 var et siste forsøk på tvinge det uvilleg Tyskland til å oppfylle Versailles-forpliktelsene. Den passive tyske motstanden førte til hyperinflasjon samme år. Weimar-republikkens utenriksminister Gustav Stresemann forsøkte på slutten av 1923 å revidere Versailles-traktaten på fredelig vis gjennom politiske kanaler, men uten å lykkes. I 1924 engasjerte USA seg i den økonomiske stabiliseringen av Sentral-Europa gjennom den såkalte Dawes-planen.

Locarno-avtalen i 1925 markerte høydepunktet i europeisk politikk i mellomkrigstiden. Både Frankrike og Tyskland la gjennom den til side flere av de bilaterale stridsspørsmålene; Tysklands grenser i vest ble bekreftet, i tillegg til at det tidligere fransk-okkuperte Rhinlandet fortsatt skulle være

demilitarisert. I 1926 ble dessuten Tyskland tatt opp som medlem av Folkeforbundet. Storbritannia og Italia var også garantister for Locarno-avtalen. Stresemann nektet imidlertid å anerkjenne Tysklands grenser i øst. Etter hans død i 1929 startet Tyskland en mer aktiv revisjonspolitik. Depresjonen og proteksjonismen som fulgte i kjølvannet av den, var en trussel mot tysk industri. I denne situasjonen vokste tanken om å skape et tyskdominert økonomisk område basert på bilaterale handelsavtaler i Sentral- og Øst-Europa som gikk under betegnelsen *Grossraumkonzept* eller *Mittleuropa*.<sup>6</sup> I 1932 trakk Tyskland seg fra nedrustningsforhandlingene fordi det ikke fikk anerkjent likeberettigelse med Frankrike. Etter Hitlers maktovertakelse i 1933 og Tysklands gjeninnføring av verneplikten i 1934 destabiliserte de tyske revisjonskravene statssystemet og undergravde dets organer. Siden bidro italiensk ekspansjonisme, ungarsk revisjonisme og fra 1939 sovjetiske krav mot nabolandene til å forsterke denne prosessen.

Den anglo-tyske flåteavtalen av 1935 innebar det første åpenbare bruddet med Versailles-traktaten som ble sanksjonert av en av de andre stormaktene. Flåteavtalen undergravde den innhegningspolitikken Frankrike hadde stått for siden 1934 og som blant annet kom til uttrykk i den andre konferansen i Stresa i april 1935 hvor Frankrike, Italia og Storbritannia etablerte en felles front mot Hitler etter hans avskrivelse av Versailles-bestemmelsene. Dette var den siste demonstrasjon av enhet mellom de allierte fra første verdenskrig mot den tidligere fienden Tyskland. Med Mussolinis angrep på Etiopia samme år gikk den såkalte "Stresa-fronten" i

---

oppløsning.

Årene 1935/36 representerte et første veiskille i europeisk politikk i mellomkrigstiden. Tyskland og Italia var den viktigste drivkraften. Stadiene i den tyske revisjonen av Versailles-traktaten er godt kjent: Hitlers utmeldelse av Tyskland fra Folkeforbundet i 1933 og innføringen av alminnelig verneplikt i 1934 skulle berede grunnen for opprettelsen av 36 divisjoner i hæren. Dessuten erklærte landet i 1935 at det hadde reetablert et eget flyvåpen. I 1936 startet Tyskland sine krigsforberedelser med en ambisiøs fireårsplan for rustningsindustrien. Den første maktdemonstrasjon på vei mot det totale sammenbrudd av statssystemet ble tatt samme år, da Hitler gikk inn i Rhinlandet. Det innebar et brudd på både Versailles-traktaten og Locarno-avtalen. Som alt nevnt, angrep Mussolini Etiopia i 1935. Ved hjelp av moderne flystyrker, giftgass og mekaniserte hæravdelinger ble Addis Abeba erobret 5. mai 1936. Italia ble møtt med avsky i det internasjonale samfunn. I 1936 gjorde de spanske militære under general Franco opprør mot de lovlige myndighetene. Under den påfølgende borgerkrigen – som ble en ideologisk og militær slagmark i konfrontasjonen mellom fascister og sosialister – støttet Sovjetunionen regjeringssiden med militære rådgivere, og anti-fascister fra mange land etablerte den Internasjonale Brigade. Italia og Tyskland støttet de fascistiske opprørerne med betydelige tropper og flystyrker. Først i 1939 vant de militære opprørerne den endelige seier i borgerkrigen.

### **Stormaktene og situasjonen 1938–40**

Så tilbake til året 1938. Det var preget av stor dramatik på den europeiske

arena og representerte et avgjørende vendepunkt i utviklingen frem mot krigen. Hendelsene i 1938 fratok småstatene siste rest av illusjoner og forhåpninger om at deres interesser ville bli tatt hensyn til dersom de ikke enten forsøkte å skaffe seg stormaktsgarantier eller søkte tilflukt i en nøytralitetspolitikk. Scenen var fra da av overlatt til stormaktene, med småstatene som maktesløse ofre eller tilskuere. Storbritannia ga opp sin forsoningspolitikk – *appeasement* – og forberedte seg på det verste.

Dramatikken startet med at Tyskland i mars annekterte Østerrike gjennom det såkalte *Anschluss*. Det innebar enda et alvorlig brudd på Versailles- og St. Germain-traktatens bestemmelser. Umiddelbart etter ble den tyske oppmerksomheten rettet mot Tsjekkoslovakia. I første omgang stod Sudetenland i fokus. Denne tidligere delen av Østerrike-Ungarn, som for øvrig aldri hadde vært en del av det tyske riker, lå øst for grensefjellene mot Tyskland i Nord-Böhmen og hadde en tysktalende befolkning på rundt tre millioner. Regionen – som var sterkt befestet og rik på ressurser og industri – hadde blitt del av Tsjekkoslovakia gjennom St. Germain-avtalen. Naziregimet finansierte det Sudetendeutsche Partei, ledet av Konrad Henlein, og partiet fikk etter 1935 stor tilslutning under valgene. Partiet satte i gang en anti-tsjekkoslovakisk kampanje, samtidig som det krevde at Sudetenland skulle overføres til Tyskland. Hitler erklærte i 1938 at han ville angripe Tsjekkoslovakia i oktober for å beskytte den sudetyske minoritetsbefolkningen mot påståtte overgrep. Tyskland mobiliserte 25-30 divisjoner og anvendte sin militærmakt i henhold til et av

---

strategiens klassiske begreper, *la guerre à écheance* – angreps-krig på fastsatt frist. For å forhindre krig, innledet den britiske statsminister Neville Chamberlain et hektisk diplomati som resulterte i München-avtalen av 29. september mellom Tyskland, Storbritannia, Frankrike og Italia. Avtalen ble påtvunget Tsjekkoslovakia, som ikke en gang var invitert til forhandlingene. Heller ikke Sovjetunionen var invitert. Resultatet var en tragedie for det demokratiske Tsjekkoslovakia: Sudetenland ble innlemmet i Tyskland 1. oktober. Polen overtok det omstridte grenseområdet Teschen 2. oktober. Den fascistiske bevegelse i Slovakia ble oppmuntret til å kreve større selvstendighet og oppnådde autonomi 6. oktober. Den 8. oktober ble Karpato-Ukraina erklært autonomt. Endelig ble grenseområdet nord for Donau (i dagens Slovakia) innlemmet i Ungarn 2. november. Etter dette brutale overgrepet, garanterte stormaktene for rest-Tsjekkoslovakias integritet.

Både München-avtalen og behandlingen av Tsjekkoslovakia ble imidlertid mottatt med en viss forståelse i vesten. Årsaken var at dette ble sett på som et nødvendig offer for å unngå en ny storkrig, og som en gest til Tyskland fordi prinsippet om folkenes selvbestemmelsesrett ikke ble gjort gjeldende for tyskere gjennom Versailles-traktatens bestemmelser. Mens Folkeforbundet i hvert fall hadde vedtatt halvhjertede sanksjoner mot Italia etter angrepet på Etiopia i 1935, var det ikke i stand til å reagere samlet mot Tyskland. Allerede i mars 1939 fortsatte Tyskland sin offensive politikk. De tsjekkiske provinsene Böhmen og Mähren (dagens Tsjechy og Morava) ble gjort til tyske protektorater, Slovakia erklærte seg

uavhengig og Karpato-Ukraina ble en autonom del av Ungarn. Også Polen tok sin bit. Dermed var Tsjekkoslovakia utslettet som stat. Hitler hadde gjennomført en aksjon som verken kunne rettferdiggjøres ut fra kravet om å revidere Versailles-freden eller kravet om at alle etniske tyskere skulle "hjem til riket" – altså de kravene som hadde gitt nazistenes utenrikspolitikk et skinn av legitimitet også utenfor partikretser.

Okkupasjonen av de tsjekkiske områdene innebar også en vesentlig endring av maktbalansen på kontinentet. Tyskland konfiskerte utrustning for 15 infanteridivisjoner og fire panserdivisjoner, i tillegg til at det kunne utnytte Tsjekkoslovakias velutviklede industrielle ressurser, særlig de store Skodaverkene. Med dette strammet Tyskland sitt grep om Sentral-Europa. München-avtalen var omdiskutert, selv om mange støttet den. Forsvarerne hevdet at selv om avtalen ikke ga "fred i vår tid", ga den vestmaktene mer tid til å drive krigsforberedelser. Kritikerne avviste dette argumentet ved å vise til at Tyskland var svakere militært i 1938 enn i 1939, og at det sterke stasjonære tsjekkosllovakiske forsvaret i Sudetenland trolig ville holdt Tyskland i sjakk i lang tid, samt at Tyskland styrket seg betydelig militært ved å overta det nevnte hærmateriellet gjennom annekasjonen i 1939.

For de vestlige småstatene ble München-avtalen sett på som et endelig bevis for at den kollektive sikkerhet var brutt sammen, og den markerte starten på siste fase i en prosess hvor de søkte å løsrive seg fra sanksjonsforpliktelsene i folkeforbundspakten. På den måten forsøkte de å stille seg på siden av stormaktskonfliktene i den hensikt å sikre sin nøytralitet i en eventuell krig. Dette

---

---

innebar også et ønske om å markere avstand til de øst-europeiske småstatene for å unngå å bli involvert i regionens mange konflikter. Men den tyske politikken førte også til et avgjørende vendepunkt i britisk politikk som fikk vidtrekkende konsekvenser for alle småstatene. Storbritannia, som etter Tsjekkoslovakia ikke lenger ville gi etter for flere tyske krav, markerte seg som en aktiv støttespiller for mange av småstatene.

Den britiske appeasement-politikken 1935–39 er ikke bare sentral for å forstå utviklingen frem mot krigsutbruddet, men også for å forstå småstatenes stilling i perioden. Jeg skal derfor kort skissere bakgrunnen for den og hva den gikk ut på. Utover på 1930-tallet ble det britiske verdensriket lagt under stadig sterkere press fra de flere hold: Tyskland styrket kontinuerlig sin økonomiske, politiske og militære stilling på Kontinentet. Italia styrket sin stilling i Middelhavet og Afrika. Etter at landet opplevde omfattende fordømmelse og politisk isolasjon etter angrepet på Etiopia i 1935, søkte det å styrke sin utenrikspolitiske stilling gjennom økt samarbeid med Tyskland. Begrepet "aksen Roma–Berlin" ble i den forbindelse introdusert av Mussolini i en tale han holdt 1. november 1936. Straks etter talen reiste utenriksminister grev Galeazzo Ciano til Tyskland hvor de såkalte "oktober-protokollene" ble undertegnet. De utgjorde en løs politisk intensjonsavtale. Protokollene ble siden fulgt opp gjennom inngåelsen av Stålpakten, undertegnet 25. mai 1939, som formaliserte alliansen mellom de to fascistiske statene.<sup>7</sup> Polariseringen innenfor det europeiske statssystem mellom de fascistiske revisjoniststatene og de vestlige *status*

*quo*-maktene var dermed et faktum da den spanske borgerkrig brøt ut sommeren 1936. I tillegg til den destabilisering som Tyskland og Italia forårsaket i Europa, styrket Japan sin stilling i Fjerne Østen og Stillehavet gjennom en ekspansjonspolitikk som startet med angrepet på Mandsjuria i 1931. Polariseringen mellom de demokratiske og totalitære stater ble dessuten forsterket på global basis ved at Japan også utfordret USAs interesser i Fjerne Østen og i Stillehavet.

Vestmaktene stod altså overfor en stadig mer sammensveiset fascistisk blokk. I 1936 hadde Tyskland og Japan undertegnet Anti-kominternpakten. Italia sluttet seg til den i 1937. Deretter fulgte Ungarn og Franco-Spania. Denne alliansen – som siden ble forsterket med Japans Stor-Asia-sammenslutning – utgjorde en felles front mot demokratiet, kommunismen og de vestlige kolonimakter. Dette fikk store konsekvenser for de europeiske småstater fordi vestmaktene måtte avveie sine europeiske interesser mot sine globale.

Forsoningspolitikken var den konservative britiske regjeringens svar på denne utfordringen. Målsetningen med forsoningspolitikken var å unngå å provosere frem unødige konflikter som kunne føre til storkrig. Det ville statsminister Neville Chamberlain oppnå ved å gi etter for det han oppfattet som relativt velbegrunnede tyske krav om revisjon av Versailles-traktaten. Det første konkrete utslag av denne politikken var den anglo-tyske flåteavtalen av 1935 hvor London i praksis anerkjente Østersjøen som tysk interesseområde, og som innebar et brudd med Versailles-traktaten. Hitler var, i følge R.A.C. Parker, faktisk av den oppfatning at flåteavtalen signaliserte at

---

britene gav ham frie hender i Øst-Europa.<sup>8</sup> Utenriksminister Anthony Eden konkretiserte målsetningene med forsoningspolitikken for offentligheten i juni 1936: For det første skulle den forhindre krig, for det andre skulle den skape et bedre forhandlingsklima og for det tredje skulle den styrke den kollektive sikkerheten. En annen viktig side ved forsoningspolitikken som ikke ble uttalt offentlig – men som like fullt kunne observeres – var at den ble ledsaget av intense opprustningstiltak. Dermed var den også en måte å vinne tid på.<sup>9</sup>

Det må i tillegg nevnes at den konservative britiske regjering tilsynelatende ikke hadde særlige motforestillinger mot tysk ekspansjonisme så lenge den var rettet mot Øst-Europa. Dette budskapet ble formidlet direkte til Hitler da lord Halifax besøkte ham i Berchtesgaden i oktober 1937, året før han etterfulgte Eden som utenriksminister. Dette møtet ga startskuddet til en fase i britisk politikk hvor Chamberlain trodde utviklingen kunne holdes under kontroll gjennom sin personlige kontakt med Hitler. Denne fasen varte til annekseringen av rest-Tsjekkoslovakia vinteren 1939. Oppgivelsen av forsoningspolitikken, som innebar dødsstøtet for den kollektive sikkerhet, ble først offisielt erklært i en tale statsminister Chamberlain holdt et par dager etter den tyske annekseringen av Böhmen og Mähren. Den nye britiske politikken resulterte i februar 1939 i et løfte om å støtte Frankrike militært, og i fellesskap bestemte briter og franskmenn seg for å garantere sikkerheten til Tysklands eneste gjenværende nabostat i øst – Polen. Men de arbeidet ikke for garantiavtaler med småstatene i Nord- og Vest-Europa før krigen var et faktum i

september 1939.

Et viktig aspekt ved tysk utenrikspolitikk allerede før Hitlers maktovertakelse var ønskene om å monopolisere de økonomiske og politiske forbindelsene med statene i Sørøst-Europa gjennom bilaterale handelsavtaler som et ledd i utviklingen av det omtalte *Grosswirtschaftsraum*. Under naziregimet fikk denne politikken et element av tvang da det industrielt sterke Tyskland brukte sin makt til å dominere de svake jordbrukslandene i Sørøst-Europa for å skape et lukket økonomisk system under tysk ledelse. På den måten kunne Tyskland sikre tilgangen på mat, råvarer og olje. Samtidig ville landet være mindre sårbart for en britisk blokade av den type man hadde opplevd under første verdenskrig. Tysklands omfattende økonomiske interesser i Sørøst-Europa ble fra høsten 1940 sterkere knyttet opp mot dets ekspansjonistiske politiske mål – etableringen av det nye *Lebensraum*. Den samlede tyske øst-europapolitikken satte småstatene i regionen i en langt vanskeligere stilling enn de vest-europeiske.

Den italienske ekspansjonspolitikken viste seg først med invasjonen av Etiopia i oktober 1935. Men Mussolinis territoriale ambisjoner så lenge ut til å gå i alle kompassretninger. I flere anfall av overmot ble det snakket om Tunis, Djibuti, Korsika og Nice. Fra 1939 var imidlertid oppmerksomheten rettet mot Balkan; nærmere bestemt mot Albania, Hellas og Jugoslavia som skulle danne utgangspunkt for et nytt romersk imperium. Italias okkupasjon av Albania i april 1939 ble fulgt opp med en aggressiv retorikk overfor Hellas og Jugoslavia. Mussolini var hele tiden klar over begrensningene i den politiske alliansen med Tyskland. Like fullt var det

---

bare gjennom den at han kunne realisere sine mål og fylle gapet mellom sine politiske ambisjoner og Italias begrensede økonomiske og militære ressurser.

Frankrike spilte også en viktig rolle for de kontinentale småstatene. For det første var landets sikkerhet nært knyttet til Belgias stilling. For det andre tok Frankrike på seg rollen som beskytter av de landene som følte seg truet av tysk og ungarsk revansjisme. Det skjedde gjennom et nettverk av allianser med Polen, Jugoslavia, Romania og Tsjekkoslovakia. Etter at Sovjetunionen hadde blitt medlem av Folkeforbundet i 1934, inngikk Frankrike også en allianse med det for å sikre maktbalansen på kontinentet og for å demme opp for tysk ekspansjonisme.

Sovjetunionen representerte et sammensatt problem for småstatene. Landet la som nevnt om sin utenrikspolitiske kurs i 1934 ved å bli medlem av Folkeforbundet. I den politiske propaganda ble det tatt til orde for etableringen av såkalte folkefronter mellom anti-fascistiske partier internt i alle land. I utenrikspolitikken støttet myndighetene nå arbeidet for kollektiv sikkerhet. Sovjetunionen hadde tidligere motsatt seg allianser mellom småstatene av frykt for at slike småstatsallianser kunne komme under innflytelse av de andre stormaktene. Blant annet motarbeidet Sovjetunionen aktivt et samarbeid mellom de nordiske landene.<sup>10</sup> Sovjetunionens opptatthet av strekene til Østersjøen og Svartehavet, dets territoriale krav overfor Romania, samt dets diplomatiske aktiviteter i Ungarn og Jugoslavia ble sett på som et utslag av konkurransen mellom Sovjetunionen og Tyskland om herredømmet på kontinentet. Fra 1939 ble sovjetisk

utenrikspolitikk ekspansjonistisk. I forhandlingene med Storbritannia i mai/juni ble kravene mot de baltiske stater kjent; på høsten forlangte russerne landavståelser fra Finland; og 17. september angrep Sovjetunionen Polen og okkuperte områdene frem til elven Bug i henhold til den hemmelige klausulen i Molotov-Ribbentrop-avtalen av 23. august samme år.

Alt i alt viste stormaktspolitikken 1938–40 to ting: Småstatene i Sentral-, Øst- og Sørøst-Europa var uløselig vevet inn i de tyngste konfliktene på kontinentet som både angikk landene selv, samt Sovjetunionen og Tyskland, og som førte til at Polen og Tsjekkoslovakia var utslettet som uavhengige stater i 1939. De vest-europeiske landene ble frem til våren 1940 tilsynelatende ofret mindre oppmerksomhet, og kunne dermed ha et realistisk håp om en form for nøytralitet.

### **Småstatene i Sentral-, Øst- og Sørøst-Europa, 1938–40**

Jeg skal nå se på flere enkeltheter i småstatenes reaksjoner da den kollektive sikkerhet hadde brutt sammen i 1938. Deres politikk var preget av tilpassing og respons til en utvikling de hadde minimal innflytelse over. Småstatene stod i realiteten overfor to hovedvalg: De kunne enten arbeide for forskjellige former for stormaktstilknytning for å fremme egne interesser; eller de kunne forsøke å etablere ulike former for samarbeid seg i mellom for å forsvare sin uavhengighet. Småstatene valgte svært forskjellig politikk, men med innslag av begge elementer. Noen søkte sikkerhet mot overhengende trusler gjennom stormaktsallianser, andre søkte å plassere seg på siden av storpolitikken ved å

---

reaktivere en tradisjonell nøytralitetspolitikk, mens særlig Ungarn søkte å utnytte situasjonen til å skaffe seg fordeler. Et slående trekk er at småstatene i liten grad maktet å forene sine krefter til felles forsvar, selv om deres samlede ressurs- og befolkningsgrunnlag var betydelige. Dette forholdet gjenspeilte nettopp at småstatenes handlingsrom og ambisjoner var forskjellige.

Først noen ord om de sentral-, øst- og sørøst-europeiske småstatene. De var i langt større grad involvert i stormaktsmotsetningene, og hadde flere konflikter med hverandre, enn tilfellet var for de vest-europeiske. Som vi så, inngikk Polen, Jugoslavia, Romania og Tsjekkoslovakia i allianse med Frankrike, som på den måten forsøkte å demme opp for tysk og ungarsk revisjonisme i øst. Frankrikes alliansepolitikk ble imidlertid undergravet som et utilsiktet resultat av britenes appeasement-politikk som ga Hitler relativt fritt spillerom i denne delen av Europa frem til krigsutbruddet. Småstatene i øst var dessuten sterkt preget av sin nære historie og måtte tilpasse sine tiltak til regionens kompliserte politiske geografi og dynamikk. Til sammen gjorde dette at deres handlingsrom ble sterkt innsnevret, og de ble i langt større grad polarisert, både i forhold til stormaktsblokkene og hverandre, enn de vest-europeiske småstatene. Det var nettopp her først Italia og Tyskland, deretter Sovjetunionen hadde erklært sine territorielle ambisjoner. Statene i denne delen av Europa valgte svært forskjellige utenrikspolitiske strategier. Noen ønsket å endre på det de oppfattet som urettferdighetene fra fredsoppgjøret, mens de som hadde tjent på fredsoppgjøret valgte

en *status quo*-linje.

Den såkalte "lille entente" var et forsøk på å samle de statene som ønsket *status quo* i regionen, nemlig Romania, Jugoslavia og Tsjekkoslovakia. Bakgrunnen for dannelsen av denne alliansen var frykten for ungarsk revansjisme. Medlemmene av den "lille entente" ville forsvare grensene som var fastsatt gjennom Parisfreden. Selve begrepet ble skapt av en ungarsk journalist som ønsket å latterliggjøre det allianse-systemet som var etablert gjennom avtalene mellom Tsjekkoslovakia og Jugoslavia i 1920, mellom Tsjekkoslovakia og Romania i 1921 og mellom Jugoslavia og Romania også i 1921. Avtalene ble samordnet gjennom én traktat undertegnet i Beograd i 1929, og i 1933 ble det etablert en felles organisasjon med et permanent råd og sekretariat. En grunnleggende svakhet ved samarbeidet var at det utelukkende var rettet mot ungarsk revisjonisme og ikke tok hensyn til den voksende stormaktstrussel mot regionen, ei heller landenes ulike forhold til stormaktene. Jugoslavias kontakter med Tyskland svekket alliansen fra 1935. Med Tsjekkoslovakia-krisen i 1938 gikk den i oppløsning.

Romania hadde fått sin selvstendighet i 1877, etter først å ha blitt anerkjent som en autonom del av Det ottomanske rike i 1862. Danauprinsipatene – provinsene Moldova og Valakia ved Donaus utløp – erklarte da at de hadde inngått en union under Alexander Cuza. Romania hadde nesten fått doblet sitt territorium etter første verdenskrig, og var således det landet på Balkan som hadde mest å tape på grenserevisjoner. Provinsene Transilvania (tidligere ungarsk), Dobrudsja (tidligere bulgarsk), Bukovina

---

(tidligere østerriksk) og Bessarabia (tidligere russisk) hadde blitt innlemmet i Romania etter første verdenskrig, noe som førte til at landet stod i et kontinuerlig motsetningsforhold til Ungarn, Bulgaria, Østerrike og Russland særlig på grunn av minoritetene. På 1930-tallet ble Sovjetunionen sett på som den største trussel og dette problemet ble styrende for Romanias forhold til alle andre stater.<sup>11</sup> Foruten deltakelsen i "den lille entente", søkte Romania sikkerhet ved å utvikle forbindelsene med Frankrike og til dels med Hellas. Endelig var Romania et av de øst-europeiske landene som fikk garantier av Storbritannia og Frankrike i april 1939. Romania erklærte seg nøytralt ved krigsutbruddet i 1939, men da den tyske seieren på vestfronten var et faktum i slutten av mai 1940 vedtok myndighetene å føre en pro-tysk politikk. Bakgrunnen for denne beslutningen var at Tyskland da fremstod som eneste beskytter mot hovedfienden Sovjetunionen. Dessuten hadde Tyskland blitt viktigste avtaker av rumensk olje. Romania sluttet seg til den fascistiske Tremaktpakten 23. november 1940 etter å ha måttet avstå deler av Paris-fredens landevinninger til Bulgaria, Sovjetunionen og Ungarn.

Etableringen av en sør-slavisk stat på Balkan hadde vært målet for den illyriske bevegelse fra begynnelsen på 1800-tallet. Men først med oppløsningen av Østerrike-Ungarn ble det mulig å opprette en sør-slavisk stat – Jugoslavia – ved at de habsburgske provinsene Kroatia, Slovenia og Bosnia-Herzegovina ble forent med Serbia, som hadde vært uavhengig siden 1878, og Montenegro, som hadde vært uavhengig siden 1799. Denne ordningen ble fastslått gjennom Korfu-pakten av 1917. Korfu var da sete

for den eksil-serbiske regjering, og pakten ble signert av den serbiske statsminister Nikola Pasic og presidenten i Den jugoslaviske komité, Ante Trumbic. Denne komiteen hadde blitt etablert i London i 1915 av slaver fra det habsburgske rike som arbeidet for opprettelsen av en sør-slavisk stat. Jugoslavias stilling kom under et stadig sterkere press utover på 1930-tallet fordi dets sentrale posisjon på Balkan gjorde det interessant for alle stormaktene og fordi det var mål for italiensk ekspansjon. Til tross for pro-vestlige holdninger i Serbia, ble jugoslavisk utenrikspolitikk i økende grad dreid i retning av Aksemaktene under regent prins Paul Karadjordjevic i årene 1934–41. Prins Paul hadde overtatt etter at kong Aleksander var blitt utsatt for et attentat i Marseilles i 1934. Regentens politiske handlingsrom ble sterkt innskrenket av den generelle politiske utviklingen i regionen. Jugoslavia var dessuten dypt splittet i sikkerhetspolitikken. Kroatisk og slovenske myndigheter ønsket å utvikle forbindelsene til Italia og Tyskland, mens serberne ønsket vestlig støtte. Til dette kom at landet måtte leve under trusselen om italiensk invasjon fra 1937, selv om den pro-fascistiske statsminister Milan Stojadinovic inngikk en vennskapsavtale med Italia i mars samme år. Også Jugoslavia erklærte seg nøytralt ved krigsutbruddet i 1939, og forble nøytralt helt til den tyske bombing av Beograd palmesøndag 1941. Så lenge Tysklands oppmerksomhet var rettet mot Polen og Sovjetunionen og i liten grad mot Balkan, klarte Jugoslavia å håndtere det italienske problem ved å spille på den støtte det regnet med å få fra Storbritannia og Frankrike.

Tsjekkoslovakias hovedproblem var



---

Tyskland, dernest Polen og Ungarn, og hvordan dette tilspisset seg under krisen i høsten 1938, er allerede omtalt. Ledende tsjekkosllovakiske politikere hadde allerede ved slutten av første verdenskrig forsøkt å styrke landets posisjon ved å gå inn for et samarbeid med vestmaktene. Dette – i tillegg til samarbeidet med de vest-europeiske småstatene i Folkeforbundet – var det mest nærliggende utenrikspolitiske alternativ for det demokratiske og liberale Tsjekkoslovakia. La meg bare minne om en annen side ved tsjekkosllovakisk sikkerhetspolitikk. Landet søkte samarbeid med Romania og Jugoslavia mot Ungarn, og Tsjekkoslovakia ble sett på som det politiske sentrum i den ”lille entente”. Det svekket imidlertid tsjekkosllovakisk sikkerhetspolitikk at det ikke var i stand til å bedre forholdet til Polen som følge av konflikten om Teschen. Da det viste seg at Tyskland var den dominerende utfordring, søkte Tsjekkoslovakia støtte hos de vestlige stormaktene og inngikk gjensidige støttepakter med Frankrike og Sovjetunionen i mai 1935. Som et tidlig offer for tysk ekspansjonisme ble Tsjekkoslovakia virvlet inn i storpolitikkens malstrøm på en slik måte at nøytralitet ikke var noe valg for myndighetene.

Ungarn stod i en spesiell stilling. På samme tid som landet viste solidaritet med de revisjonistiske aksemaktene, finner man en form for nøytralisme i dets anstrengelser for å bevare et godt forhold til vestmaktene. Tibor Frank har således karakterisert ungarsk sikkerhetspolitikk med begrepene ”treaty revision and doublespeak”.<sup>12</sup> Trianon-traktaten av 1920 viste liten respekt for ungarernes nasjonale selvbestemmelsesrett, og landet hadde måttet avstå store landområder

med ungarsk befolkning til Tsjekkoslovakia, Romania og Jugoslavia. Ungarsk politikk i mellomkrigstiden hadde som målsetning å gjenreise landets politiske posisjon i forhold til dets historiske tradisjoner, og det fremstod som en aktiv revisjonist i forhold til fredsordningen. Dets ambisjoner under grev Pal Teleki var like storslåtte som Italias på Balkan og i Afrika. Metoden var, i følge Tibor Frank, å snakke nazi-Tyskland etter munnen, samtidig som man inviterte til samarbeid med vestmaktene. Men som sentral kontinentalmakt var Ungarn prisgitt tysk politikk når Tyskland hadde oppnådd dominans i denne delen av Europa. Formelt sett klarte Ungarn å holde seg nøytralt i årene 1939–41. Tyskland beslutning om å angripe Jugoslavia, etter at anti-tyske krefter hadde begått statskupp i reaksjon mot at Beograd hadde undertegnet Tremaktsavtalen 25. mars 1941, rev Ungarn ut av nøytraliteten. En tysk militæraksjon mot Jugoslavia gjorde det nødvendig å marsjere gjennom Ungarn. Teleki forsøkte å forsvare ungarske interesser, men mislyktes og begikk selvmord 3. april. Under etterfølgeren László Bárdossy ble Ungarn en tysk satellittstat i et forsøk på å endre Trianon-traktaten. Med Tysklands angrep på Sovjetunionen 22. juni 1941 ble Ungarn krigførende på aksemaktenes side. Også Ungarn betraktet Sovjetunionen som sin største trussel, og anti-kommunismen var sterkere enn frykten for det ekspanderende Tyskland.

Bulgaria stod på den tapende side både under den andre balkankrig og første verdenskrig. Gjennom Neuilly-traktaten måtte det avstå store landområder. I tillegg la traktaten strenge begrensninger på den bulgarske hærens størrelse, og

---

den påla store krigsskadeerstatninger. Bulgaria hadde således territorielle krav mot alle sine naboland: Hellas, Jugoslavia, Romania og Tyrkia. Reform- og agrarpolitikeren statsminister Alexander Stambolijsky forsøkte etter krigen å bedre Bulgarias internasjonale anseelse. Det gjorde han ved å forsiktig nærme seg Jugoslavia og å unnlate å alliere det utenrikspolitisk isolerte Bulgaria med revisjoniststatene, selv om det kunne fortone seg som et naturlig valg. Stambolijsky mislyktes og ble styrtet i 1923. Etterfølgerne innledet en uforsonlig politikk overfor nabolandene og lot ønsket om revisjon styre bulgarsk utenrikspolitikk. Dermed kom også landet i et vanskelig forhold til vestmaktene. Forbindelsene med Italia på 1920-tallet førte imidlertid lite konkret med seg. Vesselin Dimitrov viser til at bulgarsk utenrikspolitikk var tvunget til å velge mellom to like uspiselige alternativer; enten å etablere gode forbindelser med seiersmaktene og dermed akseptere landavståelsene, eller å gå inn for en revisjon av Parisfreden og dermed risikere å forbli utenrikspolitisk isolert.<sup>13</sup> Bulgaria hadde tradisjonelt hatt gode forbindelser med Russland. Den folkelige støtten for pan-slavismen var så sterk at kong Boris en gang uttalte at han var landets eneste patriot. Det var imidlertid Sovjetunionens forsøk på å bruke Bulgaria som et springbrett i sin Balkan-politikk på slutten av 1930-tallet som drev Bulgaria inn i armene på Tyskland, i følge Neville Wylie.<sup>14</sup>

Men tilnærmingen til Tyskland hadde en lengre historie. Bulgarias territorielle krav mot Jugoslavia, Romania og Hellas, samt den voksende frykten for sovjetisk politikk, hadde ført til at kong Boris mente at landets interesser best kunne

ivaretas gjennom gode forbindelser med Tyskland. Utenriksøkonomiske forhold bidro også til å styrke Tysklands innflytelse i Bulgaria – hele 47 prosent av eksporten gikk til Tyskland, og 61 prosent av importen kom fra Tyskland. Etter München-avtalen la Tyskland et stadig sterkere press på Bulgaria for at det skulle føre en mer aksemakt-vennlig politikk. Likevel erklærte Bulgaria seg nøytralt da krigen brøt ut i september 1939 og bevarte nøytraliteten formelt til landet sluttet seg til Tremaktspakten 1. mars 1941.

De baltiske land, Finland, Polen og Romania kom i en umulig sikkerhetspolitisk stilling etter inngåelsen av Molotov-Ribbentrop-avtalen 23. august 1939. I parentes bemerket ble også Polen en småstat når det kom i klem mellom gigantene Tyskland og Sovjetunionen. I en hemmelig klausul ble det avtalt at Sovjetunionen skulle få frie hender i Finland, Estland, Latvia, det østlige Polen og i den rumenske provinsen Bessarabia. Tyskland på sin side ble tildelt Litauen og det vestlige Polen. I en hemmelig tilleggsavtale av 28. september 1939 ble Litauen overført til Sovjetunionen i bytte mot en del av Polen. Stilt overfor en slik stormaktspolitikk, var det i realiteten lite disse landene kunne gjøre annet enn å styrke sitt militære forsvar og søke støtte fra vestmaktene. Estland måtte avgi marinebaser til Sovjetunionen i september 1939. I juni 1940 ble hele landet okkupert og i august ble det erklært som sovjetrepublikk. Også Latvia ble okkupert i juni 1940 og gjort til sovjetrepublikk i august. Litauen led samme skjebne i juli 1940. Polen ble delt mellom Tyskland og Sovjetunionen langs elven Bug etter den sovjetiske innmarsjen den 17. september. Romania måtte avstå

---

Bessarabia til Sovjetunionen i 1940 Siden ble som nevnt Romania knyttet til aksemaktene gjennom Tremaktpakten som opprinnelig ble inngått mellom Tyskland, Italia og Japan i 1940, men som altså fikk flere øst-europeiske medlemmer i 1940-41.

Alt i alt maktet ikke småstatene på Balkan og i Øst-Europa å etablere noe fellesskap mot tysk, italiensk eller sovjetisk ekspansjonisme. Samarbeidet med vestmaktene produserte heller ikke noen holdbar sikkerhet. Problemet var at småstatene ikke bare ble tatt på slep inn i stormaktspolitikken, men selv var en uløselig del av det totale konfliktbildet i regionen.

#### **Oslo-statene og storkrigen 1938–40**

Den andre gruppen av småstater, de såkalte Oslo-statene, utgjør en klar kontrast til de øst-europeiske. Oslo-statene gikk inn i mellomkrigstiden uten alvorlige konflikter med hverandre eller med stormaktene. Deres internasjonale engasjement ble først og fremst kanalisert gjennom Folkeforbundet. Hovedsaken for dem var å bidra til utviklingen av siviliserte mellomstatlige omgangsformer og fredelig løsning av konflikter basert på multilaterale institusjoner og folkerett. Felles for de vest-europeiske småstatene – med Finland som et delvis unntak – var at nasjonale sikkerhetsspørsmål ikke dominerte deres internasjonale relasjoner før i siste halvdel av 1930-tallet. Da det europeiske politiske klimaet forverret seg i siste halvdel av 1930-tallet var disse landene ikke direkte involvert i konflikten før Sovjetunion reiste territorielle krav mot Finland høsten 1938. Nettopp dette ga forhåpninger om at det var mulig for dem å stille seg utenfor.

Oslo-statene forsøkte i fellesskap å samordne sin sikkerhetspolitikk med tanke på å løsrive seg fra sanksjonsforpliktelsene i Folkeforbundet, selv om de aldri oppnådde full enighet om detaljene i hvordan dette best skulle oppnås. Deres felles overordnede målsetning var å holde seg utenfor den stormaktskrig som de fleste etter Tsjekkoslovakiskrisen trodde ville komme. De forsøkte å muliggjøre sitt mål ved å reaktivere politikken fra før og under første verdenskrig, nemlig ubetinget nøytralitet. Denne posisjon innebar at de ville søke tilflukt i folkeretten slik den var nedfelt i Parisdeklarasjonen av 1856, i Haagkonvensjonene fra 1907 og i Londondeklarasjonen av 1909. Prosessen med å frigjøre seg fra Folkeforbundet har Nils Ørvik på en treffende måte karakterisert som "flukten fra Genève".<sup>15</sup> I ettertid er det imidlertid lett å se det illusoriske ved denne politikken. Krigserfaringene hadde vist at folkerettens beskyttelse var utilstrekkelig for nøytrale land så lenge stormaktene hadde vitale interesser knyttet til deres strategiske posisjon og utenriksøkonomi. Det var mangelen på alternativer som gjorde at Oslo-statene prøvde å vende tilbake til en posisjon som tiden hadde løpt fra.

Samarbeidet mellom Belgia, Nederland, Luxembourg, Sverige, Danmark og Norge startet med Oslo-avtalen fra 1930, som Finland sluttet seg til i 1933. Det var ment å skulle dempe virkningene av den store depresjonen gjennom å etablere et område med lave tollmurer. På denne måten søkte avtalelandene – som alle var avhengige av sin utenrikshandel – å motvirke den proteksjonismen som vant frem i kjølvannet av depresjonen. Handelspolitiske spørsmål stod da også i sentrum frem til årene 1935–36. Ut fra

---

egeninteresse saboterte imidlertid både Storbritannia og Tyskland Oslo-statenes forsøk på "å regionalisere det oppløste globale frihandelssystemet."<sup>16</sup>

Naziregimet utarbeidet på 1930-tallet planer for hvordan Norden skulle innlemmes i den tyskdominerte kontinentale økonomiske blokk. Spesielt etter München-avtalen i 1938 var det klart at Tyskland forsøkte å styrke sin økonomiske stilling i Norden. Regionen ble slik forsøkt vevet inn i stormaktens økonomiske interesser allerede fra begynnelsen på 1930-tallet.

Det var Italias angrep på Etiopia i 1935 og Tysklands remilitarisering av Rhinlandet i 1936 som fikk sikkerhetspolitiske spørsmål til å dominere Oslo-statenes agenda på bekostning av økonomiske. Det er også viktig å minne om at denne type samarbeid ikke var av ny dato. Danmark, Nederland, Norge og Sverige hadde som nøytrale samarbeidet under første verdenskrig. Dermed skilte Oslo-statene seg klart fra de øst-europeiske småstater ved at de i noen utstrekning hadde etablert tradisjoner for samarbeid. Oslo-statene var dessuten alle demokratiske, og de hadde ingen territorielle krav mot hverandre som kunne sette samarbeidet i fare. Til tross for at utenrikspolitikken ble dominerende etter 1935, førte likevel stormaktskonfliktene til at Oslo-statenes generelle innflytelse i europeisk politikk ble svekket og at landene ble mer isolert.

To år før Tsjekkoslovakikrisen – i april 1936 – hadde representanter for Danmark, Norge og Sverige møttes i København for å diskutere spørsmålet om å svekke sanksjonsforpliktelsene i Folkeforbundet. I juni samme år møttes alle Oslo-statene i Genève for å prøve å avklare sitt forhold til Folkeforbundet i

kjølvannet av Etiopia-konflikten. Det var da klart at sanksjonssystemet ikke lenger virket etter hensikten. Den 1. juli 1936 sendte så Oslo-statene ut sin første felleserklæring. Etter deres oppfatning var ikke lenger de opprinnelige betingelsene for Pakten oppfylt. Så lenge den bare ble overholdt på en inkonsistent og ufullstendig måte, kunne de ikke uten videre føle seg forpliktet av den. Dermed hadde de signalisert et kommende oppbrudd fra den kollektive sikkerhet, men uten å formidle noe klart alternativ. Men de hadde samtidig signalisert at de ikke ville ta åpent stilling mot vestmaktene som tross alt stod dem nærmest politisk. Debatten om betinget eller ubetinget nøytralitet var allerede i gang internt i Oslo-statene. Isolasjonistiske strømninger var i ferd med å erstatte den aktive støtten til Folkeforbundet. Landene var av to grunner redde for å bli for tett integrert i den tyske interessesfære. For det første var Storbritannia tvunget til å vie forsvaret av imperiet større oppmerksomhet, noe som førte til at de relativt uproblematisk vest-europeiske småstatene ikke fikk prioritet. For det andre hadde Oslo-statene utviklet et betydelig handelssamkvem med Tyskland slik at det var oppstått en gjensidig avhengighet.

Året 1938 markerte det viktigste vendepunktet også for Oslo-statene. Overgrepet mot Tsjekkoslovakia gjorde sterkt inntrykk fordi landet hadde vært en samarbeidspartner gjennom den såkalte åtte-statsgruppen under Folkeforbundets nedrustningskonferanser og fordi det var et liberalt, demokratisk land. Konfrontert med Tsjekkoslovakia-krisen valgte Oslo-statene å forholde seg nøytrale, selv om både Sverige og Nederland ønsket en mer aktivistisk

---

politikk. Konklusjonen Oslo-statene trakk etter hendelsene høsten 1938 var at arbeidet med å løsrive seg fra sanksjonsforpliktelsene og forberede nøytralitet under krig måtte gis høyeste prioritet.

Oslo-statene stod overfor et stadig større dilemma. På den ene siden ble de anklaget av Storbritannia og Frankrike for ikke å ta stilling for de demokratiske vestmaktene i deres konflikt med de totalitære statene. Etter britisk og fransk syn tjente deres konfrontasjon med de totalitære statene Oslo-statenes langsiktige interesser. På den annen side ble de utsatt for et stadig sterkere press fra Tyskland. Som allerede nevnt motarbeidet Tyskland det handelsmessige samarbeidet mellom Oslo-statene. Bakgrunnen for det var at tysk økonomi var sårbar i den opprustnings- og førkrigsfasen landet var inne i. Tysk rustningsindustri hadde i økende grad blitt avhengig av Oslo-statenes eksport. For Sveriges og Norges del gjaldt det i særlig grad den svenske jernmalmen som ble skipet ut via Narvik. Derfor ønsket Tyskland å forhindre alle typer politiske og økonomiske ordninger som kunne sette denne vitale handelen i fare. Det tyske presset om å inngå ikke-angrepsavtaler med de vest-europeiske småstatene i 1939 kan sees som et resultat av denne politikken. Bare Danmark var i en slik posisjon at det følte det måtte undertegne en ikke-angrepsavtale.

I Norge var tidligere stats- og utenriksminister for Venstre, stortingsrepresentant J.L. Mowinckel en drivkraft i arbeidet med å endre utenrikspolitikken. I 1938 mente han at forholdene i europeisk politikk var blitt slik at en krig var nært forestående. Mowinckel var fremste talsmann for en av hovedposisjonene i utenrikspolitikken. Han gikk inn for å

vende tilbake til den ubetingede nøytralitet, og fremmet forslag om at Stortinget skulle vedta at Norge skulle utstede en nøytralitetserklæring ved et krigsutbrudd slik som i 1914. Dette stod i strid med utenriksminister Halvdan Koht som representerte den andre hovedposisjon. Han ønsket en fleksibel, betinget og situasjonsbetinget nøytralitet. Han fryktet å komme i en situasjon hvor nøytraliteten ville virke mot norske sikkerhetsinteresser og Norge ikke selv kunne velge sin fiende. Koht var talsmann for en aktiv fredspolitikk som han først etter Tsjekkoslovakia-krisen innså var umulig. Også han tenderte da i retning av den ubetingede nøytralitet. Koht var dessuten den eneste som fra september 1939 hadde fått opplyst at britene ville komme Norge til unnsetning ved et tysk angrep, og kunne således som den eneste ta en konkret britiske garanti i betraktning.<sup>17</sup>

På samme måte som Norge hadde også Sverige og Danmark i årene 1936–38 ønsket å løsne på sanksjonsforpliktelsene i Folkeforbundspakten med sikte på å kunne erklære seg nøytralit. Mens det var Norge som hadde presset sterkest på i 1936, hadde Sverige overtatt lederrollen internt blant Oslo-statene i 1938. Dette kom til uttrykk da Östen Undén – formannen i Riksdagens utenrikskomité – i januar slo fast at Folkeforbundet i praksis ikke lenger fremstod som en organisasjon med tvangsmakt slik artikkel 16 i pakten foreskrev.

For å få internasjonal støtte for løsrivelsen fra sanksjonsforpliktelsene iverksatte Oslo-statene flere tiltak. Først arrangerte de et internt møte i København i juli 1938. Her ble de enig om et standpunkt som ble lagt frem i en felleserklæring. Den markerte et definitivt

---

brudd med det kollektive sikkerhets-system. Det ble slått fast at medlemmene i Folkeforbundet ikke lenger kunne være forpliktet av sanksjonsbestemmelsene. Oslo-statene tilbød seg også rollen som megler i stormaktskonfliktene.

I neste fase forsøkte Oslo-statene å skaffe seg støtte blant de øvrige medlemmene i Folkeforbundet. Den svenske regjering fikk ansvaret for å drive sonderinger. I september 1938 kunne man konstatere at resultatet av denne prosessen ikke hadde gitt bred støtte. Britene hadde svart vagt og uforpliktende. Den franske regjering var ikke innstilt på aktiv motstand mot Oslo-statenes forsøk på å løsrive seg fra sanksjonsforpliktelsen, men la heller ikke skjul på at den mislikte deres politikk. Etter som København-erklæringen ikke fikk klar støtte, var den både politisk og juridisk problematisk siden alle landene var forpliktet av Folkeforbundspakten.

De nordiske land etablerte i denne perioden flere militære samarbeidsordninger. Det som kjennetegnet disse tiltakene, var at de skulle effektivisere nøytralitetsvernet. Derfor var ordningene avgrenset til luftvarsling, utdannelse, materiellanskaffelser og etterretninger. Det militære samarbeidet omfattet følgelig ikke felles forsvarsplaner eller landenes sikkerhetspolitikk, noe som ville satt nøytralitetspolitikken i fare.<sup>18</sup>

Oslo-statenes linje var lenge tilsynelatende vellykket, selv om de enkelte landene i økende grad ble engasjert i løpende krisehåndtering etter krigsutbruddet i 1939. Sommeren 1940 var imidlertid flertallet av statene enten okkupert eller hadde tapt en krig som tilfellet var for Finland. Bare Sverige stod igjen som nøytral, noe som enten kunne

betraktes som en taktisk seier eller et moralsk kompromiss. Oslo-statene hadde aldri klart å etablere noe samarbeid på linje med de væpnede nøytralitetsforbundene frem til 1800 eller forsøkene på samordning av krigspolitikken som enkelte av dem forsøkte under første verdenskrig. Dertil var deres forhold til stormaktene for sprikende og deres militære maktmidler for knappe stilt overfor en krig da man kunne anta at stormaktene igjen måtte kjempe for sin eksistens.

### **Konklusjon**

Jeg har i denne artikkelen redegjort for hvordan Tsjekkoslovakia-krisen 1938 førte til et sammenbrudd av det statssystemet som ble etablert etter første verdenskrig. Det var den tyske og italienske revisjonspolitikken som var fremste drivkraft i destabiliseringen av Europa. Vestmaktenes forsoningspolitikk ble lagt død, og det var vanskelig å tenke seg at Folkeforbundet ville være i stand til å gripe inn med effektive sanksjoner i en storkonflikt. Småstatene i Europa var maktesløse i forhold til utviklingen. Dessuten var de splittet og inngikk i svært forskjellige arrangementer med stormaktene.

De øst-, sentral- og sørøst-europeiske land forsøkte på forskjellig måte å sikre sine interesser både gjennom regionale avtaler og stormaktsallianser. Imidlertid var de prisgitt stormaktene fordi de ofte var del av konfliktene, i tillegg til at det var alvorlige motsetninger dem i mellom. Disse landene kom enten under italiensk, sovjetisk eller tysk dominans. Forutsetningene for å etablere en felles front mot stormaktene var ikke til stede i denne delen av Europa.

De vest-europeiske landene var i

---

utgangspunktet i en helt annen situasjon. De gjorde forsøk på å stille seg utenfor stormaktspolitikken ved først å samarbeide om å svekke Folkeforbundets sanksjonsbestemmelser. Det var igjen en forutsetning for at de skulle kunne erklære seg nøytrale under krig. I dette spørsmålet lyktes de. Imidlertid ble det ikke fulgt opp av effektive samarbeidsordninger på andre områder. Det er fristende i denne sammenheng å vise til Bernt Schillers forståelse av det nordiske samarbeidets begrensninger. Schiller har vurdert det nordiske samarbeidet i lys av ulike former for ytre press mot regionen. Han kategoriserer historien fra midten av 1800-tallet slik: 1) perioder hvor det ytre press har virket samlende; 2) perioder hvor det ytre press har virket splittende; og 3) perioder uten ytre press. Ved å se på de to første periodene konkluderer Schiller med at et visst ytre press fremmer ønsket om samarbeid, mens det derimot bryter sammen når presset øker i styrke og myndighetene fornemmer at regionen kan bli trukket inn i en stormaktskonflikt. I så tilfelle ville fordelene ved et samarbeid være uviss, mens risikoen ville være åpenbar ved at landene ble bundet til naboenes sikkerhetsproblemer.<sup>19</sup> Nettopp slike betraktningmåter kan registreres i årene 1938–40.

Alt i alt ga småstatenes forsøk på å etablere lokale samarbeidsordninger – som Oslo-pakten og Balkan-ententen – magre resultater og ble ikke støttet av stormaktene. Et grunnleggende problem var at nøytralitetsretten i sin helhet var blitt til før første verdenskrig. I mellomkrigstiden hadde den ikke blitt tilstrekkelig videreutviklet på basis av krigserfaringene, fordi den kollektive

sikkerhet skulle gjøre den overflødig. Nøytralitet under stormaktskonflikter kunne se ut til å være en folkerettslig posisjon som historien hadde løpt fra, og nettopp denne posisjonen forsøkte flere av småstatene å vende tilbake til på slutten av 1930-tallet. Nøytralitetsrettens gråsoner i kombinasjon med krysspreset fra de stridende stormaktene skapte et uhyre begrenset manøvreringsrom for småstatene, spesielt etter krigsutbruddet i 1939. I folkeforbundspakten lå det en forestilling om at det kunne føres ”rettferdig krig” mot medlemmer som brøt med paktens prinsipper. Dette var en fremmed tanke i nøytralitetstenkningen, hvor prinsippet alltid hadde vært å sikre ikke-krigførende land retten til handel.

Det viste seg å være en illusjon å vende tilbake til tradisjonell nøytralitet når de fascistiske og kommunistiske stater hadde forkastet etablerte normer for mellomstatlig samkvem. Problemet for småstatene var mangelen på sikkerhetspolitiske alternativer når stormaktene dominerte den politiske arena. Derfor har jeg lagt vekt på å redegjøre for småstatspolitikken som en respons til stormaktene. Den 27. september 1940 ble Tremaktpakten undertegnet av Tyskland, Italia og Japan. I den forpliktet de seg til å assistere hverandre hvis de ble angrepet av et land de ikke allerede var i krig med. Pakten hadde således brodd mot USA. Utviklingen var da kommet dit hen at flere av de småstatene som er presentert i denne artikkelen undertegnet pakten og på den måten ble formelt knyttet til den ene siden i verdenskrigen; Ungarn sluttet seg til 20. november 1940, Romania 23. november, Slovakia 24. november, Bulgaria 1. mars 1941. Engelig signerte Jugoslavia 25. mars 1941, men

---

regjeringen ble styrtet og etterfølgeren nektet å ratifisere. Marionett-styret som etablert i Kroatia etter invasjonen av Jugoslavia sluttet seg imidlertid til i juni 1941.

Det viste seg at det nøytrale frirommet under en total krig mellom konkurrerende samfunnssystemer var blitt svært begrenset. De eneste småstater som fikk plass i det var Irland, Portugal, Sveits og Sverige, men betingelsen var at de justerte sin politikk i henhold til stormaktenes ønsker. Spania – som ikke kan karakteriseres som noen småstat – var i en gunstig situasjon som nøytral. Av geografiske grunner ønsket ikke de krigførende å engasjere Spania, dessuten var landet relativt sterkt militært.

## Noter

<sup>1</sup> Halvdan Koht, *For fred og friidom i krigstid, 1939–1940*, Oslo 1957, s. 123.

<sup>2</sup> Halvdan Koht, *Norge og den utenrikspolitiske situasjonen*, Oslo 1939, s. 10.

<sup>3</sup> Om Oslo-alliansen se Ger van Roon, *Small States in Years of Depression: the Oslo Alliance 1930–1940*, Assen/Maastricht 1989.

<sup>4</sup> De såkalte 14 punkter – som ble fremlagt av president Woodrow Wilson i en tale 8. januar 1918 – konkretiserte hans krigsmålsetninger, og innebar 1) avskaffelse av det hemmelige diplomati, 2) sikring av havenes frihet, 3) opphevelse av økonomiske barrierer, 4) nedrustning, 5) uavhengig gjennomgang av kolonimaktenes krav, 6) evakuering av russisk territorium, 7) gjenetablering Belgia som stat, 8) frigjøring av Frankrike og tilbakeføring av Alsace-Lorraine, 9) trekking av Italias grenser "along clearly recognizable lines of nationality", 10) sikre autonomi for Østerrike-Ungarns mange nasjonaliteter, 11) evakuering av Romania, Serbia og Montenegro, samt gi Serbia fri adgang til havet, 12) sikre selvstyre for ikke-tyrkiske folkeslag innenfor det Ottomanske rike, samt sikre fri gjennomfart i Dardanellene, 13) etablering av et fritt Polen med sikker adgang til havet og endelig 14) etablering av Folkeforbundet som skulle garantere for medlemstatenes uavhengighet. Disse prinsippene for etterkrigsordningen ble anerkjent av de allierte som basis for våpenhvilen i november 1918, og det var på bakgrunn av disse punktene Tyskland og Østerrike-Ungarn ba om våpenstillstand.

<sup>5</sup> For en oversikt over fredskonferansen og etableringen av de nye statssystemet, se Rolf Hobson og Tom Kristiansen, *Total krig, nøytralitet og politisk splittelse. 1905–1940, Norsk forsvarshistorie* bd. 3, Bergen 2001, kapittel 9: "Et nytt statssystem formes: Fra Versailles til Locarno", s. 145–58.

<sup>6</sup> Se Boris Barth, "Norge og Norden i tysk strategi, 1914–1945", i Jarle Simensen (red.), *Tyskland Norge. Den lange historien*, Oslo 1999, s. 147–152.

<sup>7</sup> For en kortfattet oversikt se Jens Petersen, "Deutschland und Italien 1939 bis 1945", i



---

*Forschungsbilanz*, München 1989, s. 108–119.

<sup>8</sup> R.A.C. Parker, *Churchill and Appeasement*, London, 2000, s. 116. Se også Klaus Hildebrand, *Das vergangene Reich, Deutsche Aussenpolitik von Bismarck bis Hitler 1871–1945*, Stuttgart 1996, s. 600–604.

<sup>9</sup> Dennes forståelsen av appeasement er fremtredende i Richard Overy (med Andrew Wheatcroft), *The road to War* (revised and updated edition) London 1999, s. 87ff.

<sup>10</sup> Sven G. Holtsmark, "Enemy springboard or benevolent buffer? Soviet attitudes to Nordic cooperation 1920–1955", *Forsvarsstudier* 6/1992.

<sup>11</sup> Se Maurice Pearton, "Romanian neutrality, 1939–1940", i Neville Wylie (red.), *European Neutrals and Non-Belligerents during the Second World War*, Cambridge University Press 2002, s. 175.

<sup>12</sup> Tibor Frank, "Treaty revision and doublespeak: Hungarian neutrality, 1939–1941" i Neville Wylie (red.), *European Neutrals and Non-Belligerents during the Second World War*, Cambridge University Press 2002, s. 150.

<sup>13</sup> Vesselin Dimitrov, "Bulgarian neutrality: domestic and international perspectives", i Neville Wylie (red.), *European Neutrals and Non-Belligerents during the Second World War*, Cambridge University Press 2002, s. 196.

<sup>14</sup> Neville Wylie, "Introduction", i Neville Wylie (red.), *European Neutrals and Non-Belligerents during the Second World War*, Cambridge University Press 2002, s. 20.

<sup>15</sup> Nils Ørvik, *Sikkerhetspolitikken 1920–1939. Fra forhistorien til 9. april 1940. Bind I. Solidaritet eller nøytralitet?*, Oslo 1960, s. 289.

<sup>16</sup> Boris Barth, "Norge og Norden i tysk strategi, 1914–1945", i Jarle Simensen (red.), *Tyskland Norge. Den lange historien*, Oslo 1999, 147ff.

<sup>17</sup> Patrick Salmon, *Scandinavia and the great powers 1890–1940*, Cambridge University Press 1997, s. 344–50; Tom Kristiansen, *Krigsplaner og politikk. Norsk krigspolitisk og strategisk tenkning mellom demokratisering, profesjonalisering og teknologisk modernisering*, Universitetet i Bergen 2002, s. 105ff.

<sup>18</sup> Sven G. Holtsmark og Tom Kristiansen, "En nordisk illusjon? Norge og militært samarbeid i

nord 1918–1940", *Forsvarsstudier* 6/1991.

<sup>19</sup> Bernt Schiller, "At a Gun Point: A Critical Perspective on the Attempts of the Nordic Governments to Achieve Unity after the Second World War", *Scandinavian Journal of History*, vol. 9, no. 3, 1984.

---

**English summary:**

**The European Small States and the Coming of the Second World War, 1938-1940**

This article sets out to give a broad survey of the positions and policies of the European small states in the years of evolving crises and war during 1938-40. For the purpose of the argument all states apart from the great powers are defined as small states because their destiny – with some notable exceptions – was determined by the great-power conflicts. The Czechoslovakia crisis of 1938 and the ensuing abandonment of the British policy of *appeasement* definitively ended the post-war era in interwar Europe. From then on the authorities in most countries expected war, although nobody was able to predict precisely when, where or between whom. Because of the open political confrontation between the western democracies and the fascist bloc, the situation for the smaller states deteriorated. They were either polarised between the conflicting great powers or attempted to prepare the ground for neutrality in anticipation of war.

The article starts by giving a brief account of the peace settlement after the First World War and the states system that the victorious powers sought to impose. In the wake of the Paris Peace Conference in 1919-20 a number of new states were established and others had their borders revised. Severe military, political and economic restrictions were imposed on the losing countries through five peace treaties. On the one hand, the establishment of the League of Nations gave the small states a role in international relations for the first time in European history. On the other, the influence of the smaller states was a

result of the temporary weakness of Germany and the Soviet Union and the dissolution of the Ottoman and Habsburg empires. By the late 1920s Germany and the Soviet Union had regained strength and from the beginning of the 1930s Germany in particular actively sought to revise the terms of the Treaty of Versailles. German revisionism was by far the strongest destabilising factor in Europe and the major challenge to the states system. Germany became overtly aggressive after the Nazi ascent to power in 1933. This development posed a particular threat to the security and stability of Central, Eastern and Southeastern Europe, and set off the chain of events that ultimately led to the outbreak of war in September 1939.

The small states are discussed as two groups; firstly the Central, Eastern and Southeastern European states; secondly the West European ex-neutrals. The criterion for this division is the differences in their relations to the great powers and their involvement in the developing conflicts. The first group of states was characterised by a number of disputes over borders and with minorities within their borders. In addition, their relations to the great powers differed widely. Some sought affiliation with the revisionist fascist bloc while others sought western protection. Thus, these states were not only victims of great power controversies but also inextricably part of the multitude of conflicts that led to war. They did not succeed in establishing a united front against great-power interference. Moreover, they were not able to develop liberal democracies, with the notable exception of Czechoslovakia.

The ex-neutrals and Finland tried to

---

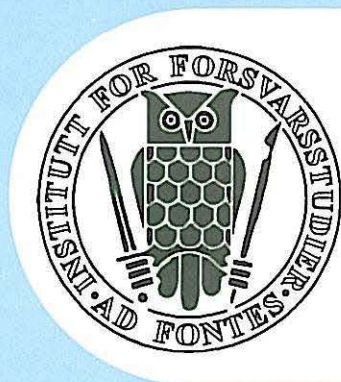
stay aloof from the great-power conflicts. This appeared to be a viable option until 1940 since they were not directly involved in controversies with the great powers until the Soviet Union demanded border revisions with Finland in 1939. These states managed to unite in an effort to weaken the sanction obligations laid down in the Covenant of the League of Nations. The so-called Oslo alliance of 1930 – made up of the Benelux and the Scandinavian countries (Finland joined in 1933) – managed from 1936 to some extent to coordinate their policy in this respect. However, they were much less successful in cooperating over the exercise of neutrality after the outbreak of war in 1939.

The breakdown of collective security in the latter part of the 1930s left the smaller states without many options. The countries of Central, Eastern and Southeastern Europe were deeply embedded in the evolving conflicts and sought to secure their interests either by regional agreements or by arrangements with the great powers. The West European countries were apparently in a more favourable position and managed to stay aloof from great power interference. However, within six months – from the Soviet attack on Finland in November 1939 to the German bolt-from-the-blue attack on Denmark and Norway in April 1940 followed by the invasion of Benelux and France in May – only Sweden remained a neutral. Under conditions dominated by the great powers the smaller powers' policy was characterised by adjustment and reaction to external pressure. Even the remaining neutrals within and outside the Oslo alliance were forced to adjust the execution of their neutrality to the dominating belligerent.

**IFS Info 6/03**

**Tom Kristiansen**

**De europeiske småstatene på vei  
mot storkrigen, 1938-40**



**Institutt for forsvarsstudier  
Norwegian Institute for Defence Studies**



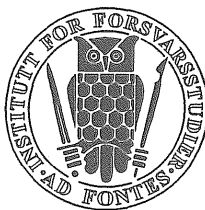
IFS Info 6/2003

Tom Kristiansen

Institutt for forsvarsstudier  
Norwegian Institute for Defence Studies

Oslo mil/Akershus  
N-0015 OSLO  
Norway

Tlf: +47 23 09 31 05  
Fax: +47 23 09 33 79



Institutt for forsvarsstudier  
Norwegian Institute for Defence Studies