

## תדמית הפלשתינאים והישוב כגורם בעיצוב המדיניות המנדטורית בשנות השלושים

ארץ-ישראל בתקופת המנדאט לא היתה בעיה קולוניאלית גרידא, אלא נתגלגלה ונהפכה לסוגיה בין-לאומית במהותה, ולא הוסרה מעל מדוכתם של פוליטיקאים ומקבלי-החלטות-למעשה בתחום מדיניות החוץ והמדיניות האימפריאלית הברי-טית. אולם, שלא כמקובל, הגירסא שלנו היא, כי המדיניות הבריטית לא נמנתה עם הסוג של "מדיניות להסתדר איכשהו" (muddling through). הבריטים אימצו לעצמם מדיניות בסיסית קשוחה שהיה צורך להתאימה לנסיבות משתנות. ואמנם שינויים והתאמות נתרחו במדיניות לטווח קצר ובינוני, אך לא במדיניות התשתית. הפרשנויות המקובלות אינן דקות ורואות בשינויים או בנסיבות לשינויים לטווח קצר, או בינוני, שינויים למעשה במדיניות התשתית.

בעתים כתקנם, שלא בעתות משבר, בארץ-ישראל, נותר הנושא בידיהם של הדרגים התיכונים במשרדי המושבות, החוץ והשירותים המזוינים. ואילו בעתות משבר הופיעו דרך קבע סעיפים ארצישראליים בסדר היום של הקבינט בלונדון. הווה אומר: גם שינויי מדיניות לטווחים הקצר והבינוני אושרו על ידי הדרג העליון של מקבלי החלטות בווייטהול. לפיכך, ענייננו כאן במניעיהם של הפקידים והפוליטיקאים שעסקו בסוגיית ארץ-ישראל.

### 1. התדמית כגורם בקבלת החלטות ובקביעת מדיניות

שניים הם מרכיבי מדיניות בספירה הבין-לאומית: החלטות ופעולות. הבחנה בעלת משמעות בין צמד המונחים נעוצה בתחומי התרחשותם. החלטות מתגבשות במחשבתם של מקבלי ההחלטות — הפעולות מתממשות בסביבה (environment), בה פועלים מקבלי החלטות ואשר אותה הם שואפים לשנות.<sup>1</sup> עיצוב מדיניות: תהליך חשיבה שמטרתו קביעת החלטות בדבר קווי הנחייה עיקריים לפעולות עתידיות, בו זמניות או עוקבות, שתכליתן השפעה על הסביבה.<sup>2</sup> לפיכך, מדיניות נקבעת תוך זיקת גומלין בין הנפשות הפועלות לסביבה הפנים מדינתית והבין-לאומית. לשון אחר: מדיניות מעוצבת תוך יחסים הדדיים בין הסביבה הריאלית (operational environment), סביבה שמשקיף בלתי משוחד עשוי להתוות את קווי מתארה, והסביבה הפסיכולוגית (psychological environment) של מקבלי

1. ראה: J. Frankel, *The Making of Foreign Policy. An Analysis of Decision Making* (Oxford University Press paperback, 1967), עמ' 5—1.

2. ראה: י. דרור, קביעת מדיניות, (תל-אביב 1966), עמ' 25.

ההחלטות<sup>3</sup> שהיא הדרך בה משקיפים הללו על הסביבה הריאלית. מדיניות אינה מתנסחת ונקבעת על ידי "המדינה", אלא בשמה ובעבורה על ידי פרטים או קבוצות קטנות של פרטים. ככלל, פרטים, או קבוצות קטנות אלה, נושאים במשרות רשמיות וסמכויותיהם נתחמות על ידי חוקה, מערכת חוקים או מערכת נוהגית או נוהלית. נושאי משרה באורגנים מדיניים הם המה מעצבי המדיניות ומקבלי ההחלטות למעשה, ואילו מקורות אחרים בעלי השפעה, חשובים ככל שיהיו בתהליך קביעת המדיניות, משמשים כ"ייעוץ" למקבלי ההחלטות. מקורות הייעוץ מהווים מרכיב במגוון גורמי ההשפעה הסביבתית, בה פועלים מקבלי ההחלטות. לפיכך, במונה סביבה ריאלית מוכללת השפעת הגורמים החוץ ארגוניים פורמאליים, שמקורם בסביבה הפנים מדינתית ובסביבה הבין-לאומית. הפוליטיקאים הבריטיים הצליחו לטפל בסוגיות קולוניאליות ומנדאטוריות שונות באורח מקומי מבודד יחסית מגורמי הסביבה הבין-לאומית. המורח-התיכון, וארץ-ישראל בכללו, חרגו מתבנית זו. הבריטים נכשלו בניסיונם המודע להפריד את הבעיה ממערכת הסביבה הריאלית הפנימית בריטית, האזורית מורח תיכונית והבין-לאומית. לכן בהערכת מניעי מדיניותם יש לשקול את יחסי הגומלין בין גורמי הסביבה הריאלית והסביבה הפסיכולוגית. ברם דומה, כי משקל הגורמים מן הסוג האחרון היה גדול ממשקל ההתרחשות הריאלית.

הנאמר בדפים הבאים מעוגן בגישה המבנית-תיפקודית לעיצוב מדיניות ובגישות לקבלת החלטות המציעות לדון במקבלי ההחלטות כבפרטים המגבשים את הכרעותיהם בדרך רציונאלית פחות או יותר, על בסיס אינפורמאציה מצטברת ותוך עימות מערכות ערכיהם ועמדותיהם עם תדמית שיצרו לעצמם על הסביבה הריאלית הפנים-מדינתית והבין-לאומית. לכן מוצע כאן להתבונן בנבכי היחסים האינטימיים בין מקבלי ההחלטות והמסגרות החברתיות-פוליטיות בהן פעלו, בניסיון להבין המורכבות של התהליך. בפירוט יתר, עניינו של הדיון הוא בהיבט אחד של התהליך המורכב מאד של קביעת המדיניות הבריטית. הכוונה לאתר, להתוות ולבחון את התדמית שיצרו לעצמם מקבלי ההחלטות על התנועה הציונית, על הישוב ומוסדותיו, מחד גיסא, ועל הפלשתינאים, מאידך גיסא, ולנתח השפעת תשומה זו בתהליך עיבוד (processing) המוצר הסופי — המדיניות המנדאטורית בארץ-ישראל בשנות השלושים. אך נקדים את הדיון בתדמית בהערות מספר על ההיבט הארגוני של תהליך קביעת המדיניות הבריטית.

## 2. תהליך קביעת המדיניות הבריטית

האליטה שעיצבה את המדיניות הבריטית בארץ-ישראל כללה קבוצות הומוגניות קטנות, ניתנות לזיהוי בנקל, ובלתי משתנות כמעט של מיניסטרס ופקידים. רק בהודמנות אחת פעל הקבינט עצמו כגוף בשלבי קדם-החלטה בתהליך קביעת

3. H. and M. Sprout, *The Ecological Perspective on Human Affairs*, : ראה  
 M. Brechev (et. al.) " A Framework for Research on :  
 Foreign Policy Behavior, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. XIII,  
 No. 1.

המדיניות; הקבינט ניסח קווי הנחייה לפעולות עתידיות בעיצומו של המרד הערבי בשנת 1936, כאשר המדיניות שהוצעה לו על ידי משרד-המושבות, בתמיכה נמרצת של משרד-החוץ, ועיקרה פיוס הערבים ומילוי תביעותיהם (בעיקר בדבר הפסקת העלייה היהודית), בחשבה כבלתי רצויה ואפילו כמזיקה לאינטרס הבריטי. כתוצאה משיקול הנזק הצפוי ליוקרת הכוחות המזוינים וליוקרה האימפריאלית דחה הקבינט את המדיניות שהוצעה על ידי שני המיניסטריונים והחליט על נקיטת קו נוקשה של משלוח תגבורות מאסיביות לדיכוי המרד בכוח פיזי. בהודמנויות אחרות, כגון במשבר של 1930—1931, לאחר הגשת דו"ח ועדת פיל בשנת 1937, ולקראת כינוס שיחות לונדון בשנת 1939, פעלו ועדות אד-הוק של הקבינט כגופי שיקול מדיניות שהוצעה על ידי המיניסטריונים הנוגעים בדבר ולא כגופים לניסוח מדיניות.

מבין שלושת האישים שהתגוררו בדאונינג סטריט מס' 10 בשנות השלושים, רמזי מקדונלד לבדו התערב אישית, בעקביות ולפרקי זמן מתמשכים בניסוחה של המדיניות, ולא רק בשלב ההחלטה. סטנלי בלדווין הניח את הנושא כולו לקבינט, למיניסטרים שלו ולמנגנון הקבע. נוויל צ'מברליין התערב באורח פעיל בניסוחה של המדיניות בהודמנות אחת: בדצמבר 1937 העניק את תמיכתו למדיניות המזרח-תיכונית שהוצעה על ידי משרד החוץ ואשר אחד ממרכיביה העיקריים — התנגדות לחלוקתה של ארץ-ישראל. המדיניות שהוצעה אז על ידי משרד החוץ התנגשה עם התכניות לחלוקה, בהן תמך משרד המושבות. אולם, התערבותו של צ'מברליין לא היתה החלטית די הצורך בשביל להביא לדחיה מיידית של תכנית החלוקה. רק נסיבות צוברות בימי מינכן הן שהביאו לדחיה הסופית של התכנית.

כל אחד משרי המושבות בשנות השלושים [לורד ספפילד, ג'. ה. תומס, פ. קנליף-ליסטר, מ. מקדונלד, ו. אורמסבי-גור] נטל חבל אישי פעיל בניסוח המדיניות הארצישראלית של המשרד. למלוא ארכה של התקופה נעזרו שרי המושבות המתחלפים בקבוצה קטנה, כמעט קבועה, של פקידים בכירים. בלטו ביניהם ג'ון שקבורו, וקוסמו פרקינסון, מנהלי מחלקת המזרח-התיכון, וגרטן בוש, היועץ המשפטי של המשרד. אלה נשענו על עצתה של מחלקת המזרח-התיכון, שבה בלטה, ולעתים הכריעה את הכף, השפעתו של או. ג'י. ר. וויליאמס, הממונה דאז על עניני ארץ-ישראל. שירות ממושך ורצוף של צוות הקבע במשרד המושבות הבטיח המשכיות וקביעות בגישת המשרד לנושא הארצישראלי. מרכיב בסיסי בגישתו — טיפול פרוכיאלי בארץ-ישראל, רוצה-לומר נסיון לבידודה מן הזרם הכללי של ההתפתחויות הפוליטיות במזרח-התיכון. כמצופה, גישה זו התנגשה בעתות משבר אמיתי, או מדומה, בעמדות משרד החוץ שנטה, החל במחצית שנות השלושים, להשקיף על האיזור כחטיבה או כמערכת אחת בלתי נחלקת שמרכיביה קשורים אהדדי.

במשרד החוץ, שלא כמו במשרד המושבות, ניסוח המדיניות כלפי ארץ-ישראל, היה נתון מעיקרו בידי מנגנון הקבע. ארתור הנדרסון, שר החוץ בממשלת הלייבור השנייה של רמזי מקדונלד, היה שר החוץ היחיד בשנות השלושים שמילא תפקיד מכריע בהשפעה על פעולה בריטית בארץ-ישראל. התערבותו האישית בתהליך

עיצוב המדיניות גרמה במידה רבה לרביזיה של הספר-הלבן משנת 1930 — הספר הלבן "של פספילד". הפקידים הבכירים האחראים לעיצובן של מירב השקפות המשרד בדבר ארץ-ישראל היו רוברט ואנסיטארט, המנהל הכללי של המשרד, ולנסלוט אוליפנט, עוזר המנהל הכללי. אלה נעזרו, כמובן, במחלקה המזרחית שבמשרד החוץ. מנהל המחלקה הוותיק ג'ורג' רנדל נהפך לזום שנוי המדיניות הבודד החשוב ביותר במשרד בתקופה שלאחר הגשת דו"ח ועדת פיל. המשרד השפיע באורח מכריע על המדיניות הבריטית רק לאחר הזעזוע של מלחמת חבש שסימנה פרשת דרכים חשובה מאד בחשיבה האימפריאליסטית הבריטית ובתדמיות הבריטיות על מעמדה של בריטניה במזרח-התיכון. מלחמת חבש העלתה לתודעתה של לונדון את החשש, כי הצלחת איטליה באפריקה מהווה אתגר ואיום על ההגמוניה הבריטית באגן הים האדום, ובמזרח-התיכון — "ריאותיה" של האימפריה. מכאן, הרגישות המופלגת שהבריטים גילו לסימני תגודות ביחס הממשלות הערביות, ובמיוחד ליחסו של אבן סעוד לאיטלקים, ונכונותם למלא את תביעותיהן של הממשלות הערביות בנושאים רבים, לרבות משאלותיהן בקשר עם ארץ-ישראל. הסרובם של גופי ידע וחשיבה אימפריאליסטית וגופי תיאום בין-מיניסטריאליים יעילים בתהליך עיצוב המדיניות הארצישראלית פתח פתח לסוכנויות אחרות של המדינה להתגדר בו, להתערב בתהליך ולשכנע את הקאבינט במישרין להחליט על פי עצתם בנושא שנמסר פורמאלית למיניסטריונים אחרים. התערבות כזו חלה כאשר מיניסטריונים, נוסף על משרדי המושבות והחוץ, העריכו בהסכמת הקאבינט, כי שינויים בסביבה הריאלית הארצישראלית השפיעו על נושאים בתחום אחריותם. ההשקפות הכלליות של המיניסטריונים האלה והתדמית הארצישראלית שיצרו לעצמם השפיעו על המדיניות שאומצה בהזדמנויות אלה על ידי הקאבינט. לדוגמה, על רקע המשבר הכלכלי בבריטניה והמשבר הכלכלי העולמי המתעצם, קיבל הקאבינט בשנת 1930 את דעתו של פיליפ סנאודן, שר האוצר, השוללת הגשמת הצעותיו המקוריות של ג'ון הופ סימפסון להשקעה בריטית נדיבה בפיתוחה של ארץ-ישראל. התוצאה: גיסוח מחדש הפוז של הספר הלבן של פספילד. במשך המרד הערבי של 1936 קיבל הקאבינט, כאמור, את עמדותיהם של השירותים המזוינים שהתנגדו לויתורים לפלשתינאים. יתר על כן, שיקולים אימפריאליים של ראשי המטות השפיעו השפעה עמוקה על ההצעות הטריטוריאליות של ועדת פיל, ועל פי המלצותיהם אימץ מ. מקדונלד "מדיניות כפולה" לקראת סוף 1938. בהתאם למדיניות זו נקטה הממשלה הבריטית בעת ובעונה אחת מדיניות של דיכוי פיזי של המרד בארץ-ישראל ושל פעילות דיפלומאטית בקרב מנהיגי הארצות השכנות. תוצאות הפעילות הדיפלומאטית — גניזת תכנית החלוקה. דוגמאות אלה מדגימות התערבות יעילה של מיניסטריונים אחרים, נוסף על משרדי החוץ והמושבות, שהונעו על ידי מערכות ערכים ותדמיות שונות מאלה של שני המיניסטריונים שהופקדו דרך קבע על הסוגיה הארצישראלית.

לנציבים העליונים בארץ-ישראל נתייחד מעמד חשוב ובעל השפעה בתהליך עיצוב המדיניות. כוחם והשפעתם של הנציבים נבעו מהשליטה האישית הבלעדית

על צינורות התקשורת הפורמאליים בין ירושלים ולונדון. במתכונת ההירארכיה הסטריאוטיפית הבריטית, משמעות השליטה בצינורות התקשורת היתה האפשרות לשדר ללונדון ללא-חסך וללא ביקורת את הנחותיהם, השגותיהם ותדמיתם שלהם בדבר הקהילות הנאבקות בארץ-ישראל. כך, האינטרוברט ג'ון צ'נסלור והפוליטיקאי בכל רמ"ח ארתור וקופ תרמו הרבה לעיצוב מדיניות הממשלה בלונדון בתקופות בהן שכנו כבוד בארמון הנציב בירושלים. צ'נסלור השפיע על מדיניות לונדון בייצרו אנטאגוניזם שלא היה חזק עד כדי מניעת נכונותה של וייטהול להתפשר עמו; ווקופ השפיע על ידי שידור השקפות מקובלות על קנליף-ליסטר, שר המושבות דאז, ועל וייטהול עד התעצמותו של המרד הערבי במחציתה השנייה של שנת 1936.

כמו בתחומים אחרים של המדיניות האימפריאלית ומדיניות החוץ — ניהולה של ארץ-ישראל היה מסור לאחריותה הבלעדית והבלתי מחולקת של הרשות המבצעת. אם כי הממשלה נחשפה למטר שאילתות בפרלאמנט בקשר עם ארץ-ישראל, ומדיניותה נדונה ובורקה על ידי חברי הפרלאמנט במליאתו ובוועדות התקציב — נקבעה המדיניות בוייטהול ולא בווסטימינסטר. מכאן, שלמרות העובדה, שקבוצות פרלמנטאריות הפעילו לחץ על מקבלי ההחלטות למעשה — הפרלאמנט לא היה שותף בתהליך קביעת המדיניות. כל זמן שהרוב, עליו נשענה הממשלה היה שריר, לא נרתעה זו מביצוע החלטותיה היא, גם אם היו מבוקרות בחריפות על ידי הפרלאמנט. רק ממשלת הלייבור השנייה בראשותו של רמזי מקדונלד שהיתה ממשלת מיעוט — נחשפה להשפעות לחץ פרלמנטארי ונעתה לו. אולם, האפקטיביות של הלחצים הפרלמנטאריים היתה מותנית בלחצים ציבוריים אחרים, שמקורם בסביבה הבינ-לאומית או הפנימית בריטית. גם לא ניתן לגלות עדויות על שינוי שחל במדיניות הממשלה כתוצאה מהשפעה מכרעת של לחץ שהופעל על ידי הקהילה היהודית בבריטניה. נטען גם, כי האפקטיביות של לחץ הסוכנות, או לחצם של ארגונים יהודיים אחרים, היה מותנה בלחצים ציבוריים ממקורות אחרים. לשון אחר, לחץ יהודי מוערך דרך הפרלאמנט לא היה בו די לשנות מדיניות שנקבעה על ידי הממשלה.

נפנה עתה ליחס בין מצב המערכת הבינ-לאומית ומדיניות בריטניה בארץ-ישראל. רווחתה הכלכלית של בריטניה ומעמדה כמעצמה עולמית בשנות השלושים, נתבססו על השליטה באימפריה הקולוניאלית ובשטחים המנדאטוריים; שליטתה האפקטיבית של אנגליה ומנהיגותה בדומיניונים הלבנים כבר נצטמקה והלכה. לכן העריכה האליטה קובעת המדיניות כל מתקפה פוליטית או צבאית על האימפריה הקולוניאלית והמנדאטורית כמתקפה על בריטניה עצמה, שכן שאורה של האימפריה נתפש כאחד האינטרסים הלאומיים החיוניים ביותר ונודהה עם שאורה של המטרופולין. בגין חשיבותה האימפריאלית ובמידה זעומה יותר בגין היותה שוק פוטנציאלי מתרחב לייצור בריטי גלוי וסמוי, נחשבה ארץ-ישראל כמרכיב בלתי נפרד של האינטרס הלאומי הבריטי. לתפיסה זו נודעה חיוניות והיא לא עורערה על ידי מתנגדים מבית או מחוץ. ארצות-הברית, מדינות הקומוני-

וולת והמדינות האירופיות, חוץ מאיטליה, הכירו וקיבלו את הקונצפציה הברי-  
טית. חוץ ממיעוט בטל בשישים לא ערערו על הקונצפציה גם המתנגדים מבית  
למדיניות הממשלה.

עד 1937 לא הציגה הדוברת הרשמית של הישוב — הסוכנות היהודית —  
דרישה להקמתה של מדינה יהודית עצמאית. אם כי הסוכנות תמכה בהקמת  
מדינה יהודית לאחר פירסום דו"ח ועדת פיל — גם אז חשבו עדיין רבים  
וטובים מבין מנהיגותה על שימור ומיסוד הקשר הבריטי-יהודי במסגרת הקומונ-  
וולת. גם המדינות הערביות העצמאיות והקווי-עצמאיות במזרח-התיכון לא הרהרו  
ברצינות, בתקופה זו, בהקמתה של מדינה ערבית פלשתינאית. למעשה, הן התנגדו  
להקמתה של מדינה ערבית שעשויה לסכל את תכניותיהן לטווח ארוך במזרח-  
התיכון. רובה של המנהיגות הפלשתינאית ערערה אמנם על המדיניות הבסיסית  
הבריטית של שלטון לתקופה בלתי מוגבלת על ארץ-ישראל, אך דומה, כי גם רוב  
זה חשב על השגת עצמאות לא במונחים של טווח קצר או בינוני, אלא כתכלית  
סופית ומרוחקת מעבר לאופק הפוליטי הריאלי.

לפיכך, יכלה האליטה של קובעי המדיניות הבריטית להאמין באורח קשוח וקבוע,  
ללא התנגדות של ממש, כי ארץ-ישראל הינה מרכיב אינטגראלי של בריטניה  
מעבר לימים. לסוג קונצפציות התשתית הבריטית הקשוחות משתייכות גם התד-  
מיות שיצרו לעצמם בדבר הישוב והפלשתינאים.

### 3. גיבוש תבניות התרמית וניסוח עיקרון ההפרדה הסימטרית

בתקופה בין שתי מלחמות עולם נשאו ונתנו הבריטים בלונדון ובארץ-ישראל  
עם מנהיגי שתי קהילות לאומיות<sup>4</sup> שנלכדו בעימות אשר בו רגשות לאומיים גברו  
על אינטרסים חומרניים. אך כאן המקום היאות להשמיע מלה של אזהרה: אין  
לשפוט את הבריטים ומדיניותם בארץ-ישראל בשנות השלושים על פי התוצאות  
הסופיות של השלטון המנדטורי; כמו כן אין לדון אותם על פי הערך המשוער  
של תשומת מדיניותם ומעשיהם בהתפתחות העימות הערבי — יהודי לאחר מלחמת  
העולם השניה. זאת, משתי סיבות: האחת, נושא זה לא נחקר די צורכו בדרך  
מדעית; האחרת, מלחמת העולם השניה יצרה בעייתיות חדשה בעלת השפעות  
מכריעות על המעורבים בסיטואציה הארצישראלית. אם אכן קבילות הנחות אלה  
יש לשקול את מדיניות הממשלה הבריטית בתקופה שבין המלחמות על פי איכותה  
של האינטראקציה הפוליטית בין המעורבים, ועל פי התפוקה הנקיה של המדיניות  
הבריטית, הווה אומר: מידת הצלחתם בהשגת תכליותיהם הסופיות בארץ-ישראל  
בהקשרה של מדיניות החוץ והמדיניות האימפריאלית הכוללת. הנחות אלה יהיו  
את יסודות האינטראקציה של הדיון במאמר זה.

4. דיון מעניין בשאלות של הקומונליזם בארץ-ישראל ראה בספרו של W. K. Hancock  
*Survey of British Commonwealth Affairs, I, Problems of Nationality*  
1936—1937 London, 1918—'עמ' 429—466.

שנת 1929 מצטיינת כנקודת מפנה, אולם לא כפרשת דרכים, כפי שביקש לראות בה כ. סייקס בספרו 'Cross Roads to Israel'. לענייננו חשוב תאריך זה כנקודה במרחב ההיסטורי, בה נפנתה לונדון להערכה מחודשת של הגורמים המעורבים בסיטואציה הארצישראלית.

בדיעבד נראה, כי בראשית שנות השלושים סיווגו לעצמם הפוליטיקאים והפקידיים הבריטים את הסוכנות היהודית — דוברת הישוב המאורגן ומנהיגותו — כקבוצת אינטרס מניעה<sup>5</sup> (Promoting interest group) ולא כנציגות של תנועה לאומית אֶמוֹצִיוֹנָאִלִית לוחמת. משרד המושבות העריך, כי קבוצת אינטרס זו נתמכת על ידי ארגונים ציוניים ויהודיים, ועיקר מטרתה במישור הפוליטי בריטי לשמש כלובי [lobby] בלונדון. במקביל, ההתייחסות אל הפלשתינאים והתדמית שיצרו לעצמם הבריטים אודותם היתה זו של תאגיד רופף של סיעות פוליטיות מתחרות, ולא של תנועה לאומית מגובשת בעלת רצון מחושל או בעלת כוח מספיק להניעם בעתיד לגטוש את המנדאט. לונדון ראתה בלהט הלאומני של המנהיגים הפלשתינאיים מסווה לכוונותיהם האמיתיות שפורשו על ידם כהשגת כוח פוליטי לשמו בקהילתם, שימורו והגדלתו.<sup>6</sup> צד זה של התדמית יידון עוד בהמשך הדברים. תוקדם הקביעה, כי מעיני הבריטים לא נעלם, שלכל אחת מן הקהילות הנאבקות — התייחסות בכוח והתייחסות בת-קיימא לקבוצות חברתיות נרחבות יותר מעבר לגבולות ארץ-ישראל. השאלה המתבקשת היא: איך התייחסו הבריטים לקשרי הקהילות עם רקען האֶתְנִי-תרבותי-דתי?

נפנה תחילה לצד היהודי. בשנות העשרים המאוחרות השהה ההנהגה הציונית, ובמיוחד היה מודע לדבר וייצמן, כי היא ניצבת לנוכח שלוש בעיות: איך להגן על העקרונות המתייחסים לבית הלאומי בהצהרת בלפור, במנדאט ובספר הלבן של צ'רצ'יל משנת 1922; איך להניע ולקדם את ההתפתחות הכלכלית-תרבותית של הישוב שהיה נתון במשבר בתקופה שבין 1925 — 1928 וכיצד להבטיח הגנה וארגון ליהודים בתפוצות. כפי שקרה בתהליכי התגבשות והתעוררות לאומית של אומות אחרות, האמינה התנועה הלאומית היהודית — קרי: התנועה הציונית על כל פלגיה — כי היא מורשה באורה בלעדי לייצג את הרצון הסוברני של הלאום. עוד האמינה, כמובן, התנועה הציונית, כי הבעיה היהודית הכללית אינה ניתנת להפרדה מבעיית ארץ-ישראל. פתרון בעיית הלאום נתפשה כקשורה בטבורה

5. בדבר הגדרה הטובה לעניינו ודיןן ראה: A. Potter, *Organized Groups in British: National Politics*, London 1961, עמ' 25—28.
6. ראה לדוגמא מכתבו של הנציב העליון לשר המושבות 16.9.1929 (עותק) F.O. 371. 13753. במכתבו הוא מסכם את מאורעות תרפ"ט בטענו, כי יוזמו כמבחן לשליטתו של המופתי בפלשתינאים ולמידת התמיכה שיוכל לצפות מחוץ לארץ-ישראל. מנקודת ראות זו, ציין צ'נסלור, היה המופתי שבע רצון באשר לתוצאות. וראה גם את ההערכות ב-*Arab Who's Who's* C.I.D. שנשט 1933, עמ' 176, 249, 733. C.O.
7. ראה לדוגמא *The Idea of the Jewish State*, Cambridge, Mass. 1961, עמ' 338—340.

ליישובה של ארץ-ישראל. אך על אף התביעה לבלעדיות בהנהגת הלאום הכירו יסודות חשובים בתנועה הציונית, כי יש צורך להרחיב את הבסיס הארגוני של הסוכנות היהודית ולהכליל בה אישים ציוניים מסורים וכן גם אישים לא ציוניים בעלי עניין ומעורבות בשאלות הארץ.<sup>8</sup>

לאחר ויכוחים פנימיים נוקבים ולאחר משא ומתן מתמשך עם מנהיגים לא ציוניים, במיוחד בארצות-הברית, אכן, הורחב בשנת 1929 בסיס הסוכנות.<sup>9</sup> כאשר העריכת הממשלה הבריטית את התוצאות הצפויות של אקט יהודי פנימי לכאורה זה, התעוררו לפעולה יותר ממיניסטרוני אחד בווייטהול. על אף היחס האוהד לבריטניה שהובע בשלבים הסופיים של המשא ומתן היהודי הפנימי על ידי דוברים ציוניים ולא ציוניים,<sup>10</sup> איימה הרחבת בסיס הסוכנות לשבש את העיקרון שהיה נקוט בידי הבריטים להפריד את הבעיה היהודית בתפוצות מהתפתחותה של ארץ-ישראל. שכן, איך יכלו עתה הנציגים והפקידים הבריטיים למלא אחרי העיקרון שנוסח בשנת 1925, ובוצע על פי ההנחיות שניתנו במקורן על ידי אוסטן צ'מברליין, שר החוץ דאז, וכזונו אל הנציגויות הבריטיות בעולם? ההנחיות קבעו, כי על הנציגים הבריטיים להמנע מהשתתפות ותמיכה בפעילות הציונית.<sup>11</sup>

בתחילה הוגבלה מטרת ההנחיות למניעת יצירת תדמית, על פיה תזוהה בריטניה, כגוף התחייבותה לתמוך בהקמת הבית הלאומי, כאחראית לגורל התנועה הציונית, או כמחויבת להתערב בעת מצוקתם של יהודים. עם הרחבת בסיס הסוכנות נתבקשה בדיקה מחודשת של ההנחיות משום אופיה החדש של הנציגות. שכן מעתה ואילך שוב לא היה מדובר בגוף ציוני מובהק, אלא בנציגות יהודית בין-לאומית. כיוון שהתרחשות חפפה את מאורעות תרפ"ט בארץ-ישראל טען משרד החוץ, כי בזמן בו "כל המחלוקת המוסלמית-ציונית נהפכה לשאלה פוליטית אקוטית בארץ-ישראל ובעולם"<sup>12</sup> היא זה משגה להקל בהנחיות. למרות איכותה החדשה של הנציגות בהרכבה החדש ומעורבות הלא-ציוניים לא היתה עמדת משרד המושבות שונה מעמדת משרד החוץ. להיפך, פקידי משרד המושבות הם שהקפידו על שימור העיקרון ושמירתו. התוצאה: ההנחיות נשארו בנות תוקף וללא שינוי. במחצית השנייה של שנות השלושים, לאחר עליית הנאצים לשלטון בגרמניה, דרשה הסוכנות בעקביות הקלת ההנחיות שנהפכו בעיניה לסמל האדישות הבריטית למצוקה היהודית. תוצאות הלחץ הממושך שהסוכנות הפעילה אז היו הקלה שולית בלבד בהנחיות.

ביטוי נוסף לעיקרון ההפרדה בין הבעיה העולמית היהודית לבעיית א"י ימצא

8. הלפרן, שם, עמ' 177—196, וראה גם ה. וייצמן, מסה ומעש.

9. שם, שם. הרעיון, כי ראוי שהסוכנות תהיה גוף יהודי מייצג באורח מלא יותר נתגלם גם במנדאט, סעיף 4.

10. הקונסול הבריטי בדטרויט אל משרד החוץ 8.7.1929, F.O. 371.13749.

11. נוסח מתוקן של ההנחיות נשלח לנציגויות הבריטיות ביום 17.1.1929 ראה ב"

F.O. 371.13749

12. ראה: מזכרו של לורד מונטיגל, מנהל המחלקה המזרחית במשרד החוץ 9.12.1929 כנ"ל.



בשאלת ההכרה הפורמאלית בסוכנות היהודית המורחבת. לאחר סיום המשא ומתן הפנימי היהודי ביקשו הציונים הכרה דה-יורה בגוף החדש.<sup>13</sup> משרד המושבות, נאמן לגישתו הפרוכיאלית ומתוך חשש להסתבכויות בארץ-ישראל, נועץ במשרד החוץ בדבר פניה לחבר הלאומים לשם קבלת אישורו ובדבר האצלת ברכה בריטית רשמית למעשה היהודי. משרד החוץ נרתע מפרסום רשמי של הסכמה בריטית להרחבת הסוכנות משום החשש של ההשפעות האפשריות של צעד זה על העולם הערבי, אולם נאמנים למסורת של אי התערבות בניהולה של ארץ-ישראל, החזירו פקידי המשרד את הכדור לידו של משרד המושבות. הפקידים במשרד המושבות החליטו שתיטיב הממשלה עשות אם תימנע, אלא אם יוצר לחץ ציוני מתמיד, מהאצלת הברכה הפורמאלית ומפנייה לחבר הלאומים.

במשך חודשים מספר נמנעה הסוכנות מלהעלות את הנושא. רק במאי 1930, לאחר צמצום מכסות העליה וכאשר התברר למנהיגי הסוכנות, כי יודקו לתמיכתם המאסיבית של הלא-ציוניים בנסיון להשפיע על שינויה של מדיניות העליה החדשה, העלו שוב את שאלת ההכרה בסוכנות המורחבת.<sup>14</sup> תכליתם הייתה טאק-טית ואיסטראטגית. איסטראטגית, כי נתכוונו, בין היתר, למסד את אפשרות הלחץ של היסודות הלא-ציוניים בעלי ההשפעה באמריקה. רק אז החליטה הממשלה הבריטית להכיר בסוכנות המורחבת, וזאת עשתה, כמתבקש ממדיניותה, בהצנע מכוון.<sup>15</sup> ההכרה הרשמית בסוכנות המורחבת, לא סימנה שינוי מהותי בגישה הבריטית. הממשלה הוסיפה לנקוט בעקביות במדיניות של הפרדת בעיית ארץ-ישראל מן הבעיה הכלל יהודית.

למרות החשש, כי צירופם של הלא-ציוניים לסוכנות עשוי לגרום להגבלת מרחב התמרון הבריטי, במיוחד בשאלת עליה וקרקעות,<sup>16</sup> העריכו מעצבי המדיניות הבריטית, כי ניצבו על קרקע יציבה במשאם ומגעם עם הישוב ונציגיו. הישוב, רחוק מהציב איום לשלטון הבריטי בארץ-ישראל, הציע את נאמנותו הבלתי מחולקת לבריטניה, ובתמורה ביקש לגייס תמיכה בריטית רבה יותר למגמות התפתחותו. האיסטראטגיה המקובלת על הסוכנות הדריכתה, כי מיטב האינטרס מכתוב הימנעות מדרישת עצמאות.<sup>17</sup> איסטראטגיה ציונית זו תרמה לחיזוק תדמית

13. וייצמן אל פספילד, שר המושבות דאז, 16.9.1929 (העתק), F.O. 371.1449.  
14. לורד מלצ'ט אל פספילד 27.5.1930, הבקשה הרשמית נכללה במכתבו של וייצמן אל פספילד 9.7.1930, 77266, C.O. 733.191.

15. ההכרה הרשמית ניתנה במכתבו של או. ג'י. ר. וויליאמס לוייצמן 6.8.1930. נוסח מלא ראה ב-"*A Survey of Palestine for the Information of the Anglo-American Committee of Inquiry, II Palestine 1946*, עמ' 909-911.

16. הדבר אכן התממש בהתערבות הלא-ציוניים בהתפתחויות לפני ואחרי פרסום הספר הלבן של פספילד.

17. על הדי הוויכוח הסוער בשאלה זו שהתקיים בישיבת הוועד הפועל הציוני ביום 27.8.1930, ראה: S. Brodetsky, *Memoirs, From Ghetto to Israel*, London.  
1960, עמ' 140. וראה גם התוכיר של הסוכנות שהוגש לממשלה הבריטית במאי 1930, בו

הסוכנות בעיני הבריטים כקבוצת אינטרס מניעה, שעיקר מטרתה גיוס תומכים במימסד הבריטי לקידום מטרות טאקטיות. אכן בשנת 1930, המטרה הראשונית של הסוכנות בגיוס תמיכת המימסד היתה למנוע שינויים במדיניות הבריטית לטווח קצר.

נפנה לפלשתינאים: בראשית שנות השלושים לא ראו הבריטים את הדרישות שהשמיעו הפלשתינאים כמאסיביות עד כדי כך, שיעוררו אותם למחשבה כי יש צורך בשינויים במסגרות השלטון בארץ-ישראל. משרדי המושבות והחוף האמינו אמונה מושרשת, כי תביעות המנהיגים הפלשתינאים לעצמאות, או לשלטון עצמי, הן מכשיר לקידום מטרות פוליטיות פרטיות. לכאורה, היתה האמונה מאוששת על ידי המבנה הסוציו-פוליטי של הקהילה הערבית והיריבות בין החוסיינים והגנשיבים, ויותר מאוחר בין החוסיינים — האיסיקלל — והגנשיבים. לענייננו חשובה ההבחנה, כי אמונה זו לא נתערעה גם כאשר באמצע שנות השלושים חלה העמקה גלויה לעין של היקף הפעילות הפוליטית בקהילה הפלשתינאית, ומעגלים מתרחבים של "הלומפנ-פרולטריון" הערבי העירוני ושל הכפריים נטלו חבל בעשיה הפוליטית. התדמית הקפואה הביאה להערכות בריטיות בלתי נכונות ולפעולה בריטית מוטעית בשלבים הראשונים של המרד הערבי של 1936.

עמדתה של לונדון לגבי הפלשתינאים דמתה להלכה ולמעשה לעמדתה בדבר היחס בין הישוב לתפוצות העם היהודי. אף על פי שלעתים טענה הפקידות הבכירה בארץ-ישראל טיעונים נוגדים לאלה המקובלים בפי הפקידות בלונדון באשר למחותה של הלאומיות הפלשתינאית ולקשריה עם הזרמים הפאן איסלמיים והפאן ערביים, שאפה וייטהול — באורח סימטרי להפרדת העניין היהודי, להפריד את שאלת ערביי ארץ-ישראל מן השאלה הערבית הכללית. לונדון גם נתכוונה למנוע התערבות בענייני ארץ-ישראל שמקורה בארצות הערביות השכנות, ולא רק מתוך מניעים של המדיניות הארצישראלית.

בתחום זה לא היה מקום לשאננות. לאחר מהומות תרפ"ט נתערעה בנקל תקוותם להפרדה על ידי שלושה אשכולות של אירועים: האחד התרחש בפרלאמנט הבריטי; חברי פרלאמנט שהתנגדו למדיניות הציזנית של הממשלה והיו קשורים ל"ליגה הלאומית" הפרו-ערבית, לחצו ללא-השך על הממשלה לפרסם את מכתבי חוסיין-מקמהון,<sup>18</sup> השני, העמקת הפעילות הפוליטית הקוויז-דתית של המופתי;<sup>19</sup>

הובע רצונו של הישוב לשמור על שוויון פוליטי במעמד היהודים והערבים, מצוטט ב-ESCO, II, עמ' 630.

18. הנושא הועלה על ידי אל. אס. קוכס (מ.פ.). 18.12.1929. ראה: הנזרד, כרך 233, עמודות 1389—90; על ידי שנית ב-9.4.1930, הנזרד כרך 237, עמודות 2147-8; על ידי קוכס והווארד ברי (—) ב-7.5.1930, הנזרד, כרך 238, עמודות 1095-6.

19. ראה: J. Marlow, *Rebellion in Palestine*, London 1946, עמ' 123; מיכאל אסף; תולדות התערורות הערבים בארץ ישראל ובריחתם, א', תל אביב 1965, עמ' 116—117, 125—127; E. Kedourie, *The Chatham House Version*, London; עמ' 195—196, אולם, הקונגרסים הפאן ערבי והפאן מוסלמי שארגן המופתי ב-1930

על פי הערכות מהימנות של הבריטים עשויה היתה הפעילות הזו לעורר את הרגשות הפאן ערביים והפאן איסלמיים בארץ-ישראל; השלישי, תשדורות ספקניות שנתקבלו מן הנציב העליון באשר לבסיס המוסרי של השליטה הבריטית בארץ-ישראל לאור ההתחייבות הקודמת לערבים שנכללה, לכאורה, בהתכתבות חוסיין-מק-מהון.

בתגובה להתפתחות המשולשת יזם משרד המושבות את בחינת "ההתחייבויות הסותרות" לערבים וליהודים. על פי בקשתם<sup>20</sup> בחן משרד החוץ את ההתכתבות מחדש ובחוכו נמסרה המטלה לידי פקיד בשם צ'ילדס. תזכיר הסיכום שהוגש על ידו הוכתר בכותרת שהורתה על מסקנותיו: "תזכיר בדבר אי כלילתה של ארץ-ישראל באיזור שיועד לעצמאות ערבית".<sup>21</sup> פקידי משרד החוץ והמושבות חששו, כי תוכן התזכיר יודלף ושמוהו בסוד, אולם, איש לא ערער על תקפותן של מסקנותיו של צ'ילדס. החשש להדלפה, ואי פירסומה של ההתכתבות המקורית בין חוסיין ומק-מהון, נבעו מחשש בדבר השפעת הרעיונות שנכללו בה אודות העצמאות הערבית שהובטחה להאשמים, ולא התייחס להרעה אפשרית של המצב בארץ-ישראל. כה גדול היה החשש מפני הפרסום שפקידי משרד המושבות הוסיפו שאינם יכולים אפילו "לאשש את סר ג'ון צ'נסלור באשר לעמדתה המוסרית של ממשלת הוד מלכותו [בדבר שלטונה בארץ-ישראל]".<sup>22</sup> ספקותיו של הנציב היו, כאמור, אחד המניעים לבחינה המחודשת של משמעויות ההתכתבות.

כאשר הובא נוסח מוקדם של פרשנות צ'ילדס לפני הקבינט,<sup>23</sup> קיבל לורד פספילד אישור מחודש לעיקרון הנקוט לגבי הפלשתינאים. הקבינט אישר את המסקנה הבאה של משרד המושבות: "ההתכתבות בנדון התנהלה עם השריף חוסיין, וכל ההתחייבויות אשר ניתנו על ידי ממשלת הוד מלכותו היו לו בלבד. לא ניתנו כל התחייבויות לערבים הפלשתינאים".<sup>24</sup>

במשפטים אלה טמונה ההגדרה הבסיסית של העמדה הבריטית בשנות השלושים כלפי שאיפותיהם של הפלשתינאים. הגישה בוטאה בפומבי, באורח בוטה, ובנוסח אחר בשיחות עם המשלחת הפלשתינאית ששהתה בלונדון באפריל-מאי 1930. נאמר לה, כי "תהא אשר תהיה הפרשנות לגבי התחייבויות אשר ניתנו... המצב ביחס לארץ-ישראל שונה מעיקרו על ידי קבלת המנדט ואין אפשרות לעקוף

נתקבלו ברגשות מעורבים במדיניות הערביות, ראה לדוגמא, *The Survey of Inter-National Affairs*, כרך 1934, עמ' 102.

20. ג'ון שקברו אל מונטיגל 30.1.1930, F.O. 371.14494.

21. ראה תזכירו של צ'ילדס מיום 24.10.1930. הוא הכין גם תזכיר ביניים שתאריכו 10.4.1930, F.O. 371. 14495, וראה גם תזכירו מיום 16.7.1930 בדבר הסיבות לסודיות

ההתכתבות, I. Friedmann, 'The Mac Mahon C.O. 733.188.77121, וראה גם Hussein Correspondence and the Question of Palestine', *Journal of Contemporary History*, כרך 5, מס' 2, 1970. וראה א. כדורי, כנ"ל, עמ' 13-32.

22. מזכרו של א. ג'י. ר. וויליאמס 29.12.1930, C.O. 733.188.77121.

23. ראה תזכיר שר המושבות לקבינט C.P. 271(30) יולי 1930.

24. ההדגש שלי.

את המנדאט<sup>25</sup>. בין אם נכונה הגישה מבחינה היסטורית ובין אם לאו, הרי אימצה הממשלה הבריטית לעצמה באורה מסורתי את ההשקפה, כי הפלשתינאים אינם יורשי התנועה הלאומית הערבית שהורתה, ואולי גם קיצה, במשך מלחמת העולם הראשונה. לפי תפיסה זו לא היו הפלשתינאים זכאים לתבוע את קיומן של ההבטחות שניתנו לכאורה בזמן המלחמה. שומה היתה על הפלשתינאים להשלים עם מציאות, בה התייחסה אליהם הממשלה הבריטית כאל קבוצה נפרדת ועל פי הנאמר בטופס המנדאט.

אם בלונדון לא הרהרו ולא ערערו פקידים על תקפות הגישה, רווח חוסר הסכמה לה בארץ-ישראל. שם טען לפחות הנציב העליון, כי הפלשתינאים השתייכו אור-גאנית לזרם הכללי של הלאומיות הערבית. הוא כתב, כי הם "לא שכחו את גאוות גועם ואת הגאוה באימפריה [הערבית]". אי ההתאמה לעמדת לונדון מקורה בסביבה הפסיכולוגית שלו ובשיקוליו הטאקטיים והאישיים.<sup>26</sup>

כרגיל הכריעה לונדון את הכף בקביעת העמדה והמדיניות הרשמית. הממשלה גם החילה את עיקרון ההפרדה הלכה למעשה. לדוגמא, בינואר 1930 דחתה ללא היסוסים את הצעותיו של פייסל ה-1 מלך עיראק.<sup>27</sup> עיקרי תכניתו של פייסל היו: נטישת הצהרת בלפור והמנדאט, הפסקת העליה היהודית והקמת מדינה פלשתינאית עצמאית שתנוהל על ידי ערבים ויהודים. על פי תכניתו תכלול מדינה זו באיחוד ערבי תחת הגמוניה עיראקית. התכנית תחזור ותוצע על ידי גורי סעייד בשנת 1936 ובתיקונים מסוימים תהווה את בסיסה של ההצעה המפורסמת יותר שנתגבשה בתקופת מלחמת העולם השנייה. בשנות השלושים נדחתה התכנית בין היתר, כדי למנוע קישורה של ארץ-ישראל למדינות השכנות.

בנקטה באותו עיקרון עשתה הממשלה הבריטית אך מעט לעזור לסוכנות לבצע את תכניתה לשגר את ד"ר ויקטור יעקובסון — הוגה מוקדם של רעיון הקנטוניזציה ואציה והחלוקה של א"י לשיחות עם המנהיגים הערבים בלבנט. מגמת הסוכנות בשליחתו של יעקובסון היתה להסביר את מעשי הישוב, לגייס את תמיכת המנהיגים כמתווכים אפשריים בין הישוב לפלשתינאים ואולי גם להציע את רעיון הקנטוניזציה.<sup>28</sup> הרצון להפריד את בעיית ארץ-ישראל מן הגורמים האזוריים

25. C.P. (30).6.12.5.1930 מיום

26. ראה: התוכיר החשוב של צ'נסלור מיום 17.1.1930, 733.183.77050 C.O. וראה גם מאמרי 'מעצבי המדיניות הבריטית — סטריאוטיפים או בשר ודם? קשת מ"ח, קיץ תש"ל 1970.

27. ראה מברק של הנציב העליון הבריטי בעיראק 24.1.1930, F.O. 371.14485. במשרד החוץ התייחסו באיבה בלתי מוסתרת לתכנית זו ולכוונותיה של עיראק. ראה לדוגמא דברי ג'ורג' רנדל, בישיבה של הוועדה המתמדת הבין משרדית לשאלות המזרח-התיכון שנתכנסה ביום 20.10.1931, Cab. 51.3.

28. הנושא הועלה בפגישה בין קוסמו פרקינסון, מנהל מחלקת המזרח-התיכון במשרד המושבות, ופרופ' ז. ברודצקי. ראה: זכרון דברים מיום 9.9.1932, 733.215.97050 C.O., וראה מכתבו של ברודצקי אל פרקינסון 14.2.1933 (העתק), F.O. 371.16927, ראה גם ז. ברודצקי, כנ"ל, עמ' 153—154, באשר לתכניתו של יעקובסון ראה: S. L. Hattis,

והבין-לאומיים מסביר גם את היחס הקריר של הבריטים לשליחותו של יעקובסון. הארכנו בדיון בתדמית הבריטית בראשית שנות השלושים, כיוון שבאותו פרק זמן, על רקע המשבר הפוליטי בארץ-ישראל, הושתתו תבניות התדמית, שתישמר במשך התקופה. לסיכום פרק זה: בידודה של ארץ-ישראל לא רק מהשפעות אפשריות של פעולת מעצמות אירופאיות, או מזרחה תיכוניות, אלא גם ממכלול הבעיות של העם היהודי בתפוצות, מחד, ומזרמים פאן ערביים ופאן איסלמיים, מאידך, היווה עד המחצית השנייה של שנות ה-30 עיקרון מרכזי של המדיניות הבריטית בארץ-ישראל. ניתן לכנותו כעיקרון ההפרדה הסימטרית. מוצע, כי בחינת החלתו ומאוחר יותר נטישתו האסימטרית במדיניות כלפי הצד הערבי, ושימורו ביחס לצד היהודי יאירו היבטים חשובים במדיניות בריטניה בארץ-ישראל.

#### 4. מדיניות ממשלת הלייבור השנייה — הספר הלבן "של פספילד"

##### וה"מכתב השחור"

בימי ממשלת הלייבור השנייה של רמזי מקדונלד (1928—1931) רווחה הדעה בלונדון, כי עלתה חשיבותה האיסטראטגית של ארץ-ישראל במערכת ההגנה האימפריאלית.

הערכה זו מובנת על רקע השיחות האנגלו-מצריות שהתנהלו ב-1929—1930; כוונתה של בריטניה להעניק בשנת 1932 מידה רבה יותר של עצמאות לעיראק, שמשמעותה היתה הגבלה מסויימת של חופש הפעולה האנגלי שם, והשיחות עם מצרים שעשויות היו להוליד לפיני חילול בריטיים מאיזור התעלה, הם שהעלו את ערכה של ארץ-ישראל בעיני לונדון. כיוון ששררה אווירה גינוחה יחסית, לפחות על פני השטח, במערכת הבין-לאומית, והאפשרות של התערבות בין-לאומית בעניינים אימפריאליים ובענייני ארץ-ישראל לא היתה אקוטית, היה צפוי, כי לחצים על וייטהול שמקורם ב"איש במקום", או בקבוצות אינטרס בבריטניה, ישאו פירות וישקלו משקל רב בעת התאמת המדיניות.

בנסיבות אלה הצעותיו<sup>29</sup> הדראסטיות של צ'נסלור לתיקון המנדאט ולהגבלת התפתחותו של הבית הלאומי עוררו הדים חזקים. תזכירו החשוב של צ'נסלור מיום 17 בינואר 1930 הושפע ללא ספק מן התדמית שאימץ לעצמו בדבר הקשר בין ערביי ארץ-ישראל ו"האומה הערבית" וכן משיקוליו הטאקטיים והפרטיים.<sup>30</sup> הנציב העליון הציע בתזכירו לבטל את העדפת הישוב ולהעניק לתושבי ארץ-ישראל הערביים מידה של שלטון עצמי כצעד ראשון בדרך למתן עצמאות לטרי-טוריה שבה יהיה רוב ערבי ומיעוט יהודי. "אם הממשלה תסכים להן [להצעותיו]", כתב לבנו, "תהא זו מכה רבתי לציונות הפוליטית".<sup>31</sup> ההבחנה בין מטרות הציונות

*The Bi-National Idea in Palestine During Mandatory Times*, Haifa 1970, עמ' 119—122.

29. ראה שוב מאמרי בקשת, כנ"ל.

30. שם.

31. ראה: צ'נסלור אל בנו כריסטופר 15.1.1930, ארכיון צ'נסלור, מצו"ב Rhodes House, Oxford (יצוטט להלן, R. H. Chancellor, תיק 16/3).

הפוליטית והקמת מרכז תרבותי יהודי בארץ-ישראל, כגירסת אחד-העם, צפה ועלתה מדי פעם בפעם כהנמקה אפשרית טובה להגבלות על התפתחות הבית הלאומי. תגובתה של לונדון להצעות הנציב היתה מיידית ושלילית. נימוקי הדחיה כפי שנתנסחו על ידי פקיד בכיר במשרד המושבות<sup>32</sup> [או ג'י. ר. וויליאמס], ביטאו בבהירות את עיקרון היסוד הקשוח של המדיניות הבריטית לטווח ארוך: "לא בא בחשבון, כי ממשלת הוד מלכותו תוותר על המנדאט מרצונה", כתב וויליאמס. גם הסיבות לתמיכה במדיניות הציונית פורטו בבהירות: "בהיעלמות מדיניות [התמיכה] בבית הלאומי תופחת העילה (excuse) להמשך שלטוננו בארץ-ישראל, אך לקצת יותר מאשר חשיבותה של ארץ-ישראל כטריטוריה שבה מצויים המקור מות הקדושים". לורד פספילד, שמקובל לראותו כמתנגד מושבע של הישוב היהודי והתנועה הציונית, ולפחות את אשתו ביאטריס ווב כנגועה באנטישמיות, קיבל מסקנות אלה ותמך במדיניות הציונית של הממשלה. הוא לא העלה על דעתו, כי הבריטים ינטשו את ארץ-ישראל ויתירו את הערבים והיהודים לנהל מלחמה על גורל השליטה בארץ. גם השיקולים הבריטיים האיסטראטגיים לא היו זרים לו והובאו בחשבון.

אולם, כדי לפייס את הנציב העליון ולמנוע ניכור בינו לבין הממונים עליו נכונה היתה לונדון לפגשו, ובכך לפגוש את הפלשתינאים, בחצי הדרך.<sup>33</sup> הוויתורים לערבים באמצעות תקנות להגבלת רכישת קרקעות ועליה יהודית ומינויו של ג'ון הופ סימפסון, ולא של יאן סמטס, שנתפרסמו במאי 1930, לאחר כישלון השיחות עם המשלחת הפלשתינאית שביקרה בלונדון, היוו את הקו שבו גקטה הממשלה.<sup>34</sup> היה זה רק טבעי, כי הסוכנות תפעיל לחצים על מעצבי המדיניות במישרין לביטולן של ההגבלות. בגין אקלים פוליטי נוח הופעל לחץ אפקטיבי על ידי הגורמים הלא ציוניים האמריקאיים. וייצמן אף איים להתפטר מתפקידו בסוכנות. דא-עקא, בעוד שללחץ היהודי אמריקאי נודעה מידה של השפעה, הרי לאיום ההתפטרות לא התייחסו בכובד ראש.<sup>35</sup> הלחץ היהודי על המשלה הוקל עם חידושה של ההסכמה בין המשלה והסוכנות להמתין לדו"ח של הופ סימפסון שנתמנה לבצע את הסקרים שהומלצו על ידי ועדת שאו. הממשלה שהיתה נתונה

32. מזכרו של או. ג'י. ר. וויליאמס, 31.1.1930, C.O. 733.183.77050

33. בדבר נכונות להנהיג רפורמות מעשיות בסוגיות של עליה וקרקעות, ראה: פספילד

אל הנציב העליון 29.3.1930, C.O. 733.183.77050B

34. על הפגישות עם המשלחת הערבית פלשתינאית ועל הוויתורים שהיה בכוננת הממשלה להעניק להם, כפי שנמטרו למשלחת על ידי פספילד, ראה: 6 (30) C.P., 12.5.1930.

Con. 27(30) Cab., 14.5.1930, וכן

35. בדבר הלחצים שהופעלו על ידי היהודים ראה לוגמא K. Martin, *Harold Laski*,

— *A Biographical Memoir*, London 1952, 1893—1950 עמ' 208, אולם, בדבר

הרושם החלש שהותיר איום ההתפטרות ראה: שקבורו אל צינסלור, 5.6.1930,

R. H. Chancellor 16/4, אוסף מחאות יהודיות מכל העולם נמצא ב-F.O. 371.14495

ללחציהם המצטלבים<sup>36</sup> של היהודים, של הנציב ושל הערבים חיפשה אחר נוסחה שתקבל על דעת הכל. מסקנותיו המקוריות<sup>37</sup> של הופ סימפסון, שנרמזו גם ב"דון" הסופי שהגיש ושנתפרסם, כללו הצעות להשקעה בריטית גדולה [הערכת הצרכים 6—8 מיליון ליש"ט] בפיתוחה של ארץ-ישראל, אשר תאפשר יישוב של 10,000 משפחות ערביות ו-20,000 משפחות יהודיות. ההצעות שנתנסחו אחרי הסכמה בין צ'נסלור, הופ סימפסון וד"ר מוריס הכסטר, הנציג הלא-ציוני בהנהלת הסוכנות בירושלים,<sup>38</sup> נראו כנוסחה הגואלת. הבריטים שיערו, כי הסוכנות כולה תסכים לנוסחה, שהערבים יפוסו על ידי הקצאה ניכרת של משאבים וכי צ'נסלור יבוא על סיפוקו על ידי מימוש התכנית, שלה נתן יד.

ביצוען של המלצות הופ סימפסון נידחו על ידי וטן של משרד האוצר.<sup>39</sup> הוטל על רקע התנאים הכלכליים שהורעו בבריטניה ובעולם. פיליפ סנאודן, שר האוצר דאז, על אף אהדתו לעניין הציוני, העדיף באורח טבעי את השיקול של האוצר הבריטי על שיקולים ארצישראליים פרטיקולאריים, או שיקולי פתרון הסכסוך הערבי היהודי המחריף. תוצאות הוטו על ההתפתחות הפוליטית משתקפות בניסוח החפז החדש של פרקים בספר הלבן שמלכתחילה היה מכוון למימוש הצעותיו המקוריות של הופ סימפסון.<sup>40</sup> תדמית הסביבה הריאלית ושיקולי משרד האוצר הם שהכריעו את הכף, ולא הצעותיהם של "האיש במקום" והשליח המיוחד — הופ סימפסון — שהושגה להם הסכמה של הלא-ציונים בסוכנות. הנוסח החדש, הידוע כספר הלבן של פספילד, שימש אות לסערה יהודית וללחץ יהודי ללא תקדים. ואכן היה מקום לסערה, כיוון שכוננת האוצר היתה להקפיא את פיתוחה של ארץ-ישראל, ובדיעבד את פיתוחו של הבית הלאומי, לפחות בטווח של המשנים. אולם גם שינוי זה משמעותו לא היתה שינוי במדיניות התשתית הבריטית של תמיכה במפעל הציוני, הכוונה היתה רק להאטה בקצב התפתחותו. גם בתהליך הנסיגה מן הספר הלבן ובפרסומו של מכתבי רמזי מקדונלד לוייצמן, שפירש את הספר הלבן והידוע כ"מכתב השחור", נזוה את ההשפעה המכרעת של הסביבה הפסיכולוגית של קובעי המדיניות למעשה על ההחלטות שנתקבלו. השקפותיו של רמזי מקדונלד על איכותו של הלחץ היהודי והשפעתם של היהודים

36. ביקורו בלונדון של צ'נסלור היה צפוי. בשיחותיו עם פספילד ורמזי מקדונלד השיג צ'נסלור את דחיית ההחלטות הסופיות בקשר למדיניות. ראה טיוטת הזכרונות שלו R. H. Chancellor 18/18.

37. ראה אשגר החשאי ופרטי של הופ סימפסון אל פספילד, 18.8.1930, נכלל גם ב-C.P. 301(30) מספטמבר 1930.

38. הופ סימפסון אל הנציב העליון 30.6.1930 וכן R. H. Chancellor 16/6, 18.8.1930. ההסכם מוזכר גם באשגרו החשאי והפרטי של הופ סימפסון אל פספילד מן ה-18.8.1930.

39. ראה: Cab. Con. 54 (30) מיום 19.9.1930, וכן Cab. Con. 55 (30) מיום 24.9.1930. וראה גם את תזכירם של שקבורו וויליאמס 24.11.1930, C.O. 733.183.77050 D.

40. הנוסחאות המתוקנות של הספר הלבן ב-C.O 733.183.77050 D.

בשוק הכספים העולמי<sup>41</sup> ובפוליטיקה האמריקאית<sup>42</sup>; חרדתו של ארתור הגדרסון לתדמיתה של בריטניה ולתדמיתו שלו בחבר הלאומים, וביתר שאת אי רצונו להניח לבריטניה להיגרר לבית-הדין הבין-לאומי בהאג להתדיינות בעניין קולוניאלי, כפי שהוצע במכתב ל"טיימס" שנחתם על ידי לורד היילשאם וג'ון סיימון, ממנהיגי האופוזיציה<sup>43</sup>; הידיעה, שלה היו שותפים מקדונלד והגדרסון, שהיה מזכיר הלייבור, בדבר מעמדה המעורער של הממשלה בפרלאמנט ובדבר הלחץ האפקטיבי של ה-T. U. C. על הממשלה [בווין הפעיל לחצים חזקים לרביזיה של הספר הלבן על רקע בחירות-המשנה המתקרבות בווייטצ'פיל<sup>44</sup>] — כל אלה השפיעו על החלטת הממשלה<sup>45</sup> לנטוש את המדיניות שבוטאה בספר הלבן של פספילד. לחץ יהודי ישיר בלבד לא היה בו די בשביל להניע את הממשלה לשנות את המדיניות. השפעת תדמיות צוברות בתחום הפנימי והבין-לאומי הניעה את הממשלה לערוך את הרביזיה.

בתהליך נסיגת הממשלה ממדיניות הספר הלבן הצליחו היהודים להשיב על כנו את הסטאטוס קוו אנטה. את השקט היחסי, בו נתקבל המכתב של מקדונלד לווייצמן על ידי הפלשתניאים יש לזקוף לזכות הוויתורים לחוסיינים. בשלב זה ויתרו הברי-טים על כוונתם לתקן את ההסדרים החוקיים בקשר עם המועצה המוסלמית העל-יונה וההקדשות המוסלמיות. ויתור זה, יותר מכל צעד בריטי אחר בעבר, איפשר למופתי לבצר את מעמדו ואת השפעתו בקהילה הפלשתניאית.<sup>46</sup> ביטולה של הכוונה להסדיר מחדש את ענייני המועצה המוסלמית העליונה וההקדשות המוסלמיות השיגה את מטרתה. ההנחה שהנחתה את הבריטים היתה תדמיתה של המנהיגות הפלשתניאית כקבוצה של יריבים שעניינה הוא השלטון הפוליטי והרווח הכלכלי.

למרות שמדיניות הוויתורים הסימטרית הביאה עמה תקופה של שקט יחסי בארץ-ישראל היא נהפכה למקור הקשיים שניצבו בפני הבריטים באמצע שנות

41. ראה הידיעות בטיימס הלונדוני על איומים בלחץ כלכלי 22, 23, 24 באוקטובר 1930, וראה מזכרו של רוברט ואנסיטארט מנכ"ל משרד החוץ 6.11.1930, F.O. 371.14493, וראה טיוטת מכתב מיום 23.9.1931 בתיק 'איריה אנטי בריטית בחוגים יהודיים בחוץ לארץ — אפשרויות של השפעה פיננסית המכוונת כנגד ממשלת הוד-מלכותו', C.O. 733. 209. 87308. וראה גם טיוטת זכרונותיו של צ'נסלור R. H. Chancellor 18/2.

42. רושם עז השאירה התפטרותו של פ. ורבורג. מקורה בהפרת ההבנה שהושגה בשיחות בין רמוזי מקדונלד וורבורג במאי 1930, ובהסכמה בין צ'נסלור, הופ סימפסון והכסטר.

43. פורסם בטיימס 4.11.1930. הטיימס חוזה באותו יום, כי יחול שינוי בעמדתה של הממשלה וכי תחול רביזיה של הספר הלבן. וראה גם Cab. Con. 66(30) מיום 6.11.1930.

44. אודות לחץ ה-T.U.C. ובמיוחד מעשיו של א. בוויין ערב הבחירות של ווייטצ'פיל ראה A. Bullock, *The Life and Times of Ernest Bevin*, London 1960, I עמ' 457—455.

45. ראה ההחלטה הנ"ל מיום 6.11.1930.

46. ראה דו"ח ועדת פיל (נוסח אנגלי) עמ' 180; ראה גם צ'נסלור אל ויליאמס 22.10.1930, R. H. Chancellor 16/3, וכן צ'נסלור אל בנו 26.11.1930, C.O. 733.183.77050.



השלושים. הממשלה הוכיחה במפגיע, כי לחצים עשויים להיות יעילים וכי החליטה לטפל בסכסוך הפלשתינאי בדרך של פשרות, בתנאי שאלה לא יפגעו במדיניות התשתית. התוצאות לגבי הקהילה הערבית היו מרחיקות לכת. השארתם על מכונם של המופתי והחוסיינים לתקופה בלתי מוגבלת בעמדות הכוח של נשיאות המועצה המוסלמית העליונה וכאחראים על ההקדשות — הוסיפה גורם מתסיס במסכת הפוליטית של חיי הקהילה הפלשתינאית. היריבות החוסיינית—גששיבית הואצה והיתה אחת הסיבות לדחיקתם של החוסיינים לעמדות קיצוניות ולתמיכה במרד הערבי של 1936. בקבענו את הקביעות הללו אין אנו טוענים, כי על ידי הסרתו של המופתי מעמדותיו והטלת סייגים על כוחם והשפעתם של החוסיינים עתידה היתה הממשלה לפתור את הסכסוך היהודי-ערבי מעיקרו, אך אילו היתה הממשלה מראה פנים פחות אוהדות למופתי ולחוסיינים היתה מצליחה אולי למנוע את ההתפרצות האלימה של 1936—1938, שמקורה האחד ב"תחרות" על עמדות קיצוניות בין היריבים הערביים הפלשתינאים.

##### 5. מדיניותם של קנליף-ליסטר וזוקופ

בתקופת שתי ממשלותיו הלאומיות של רמזיי מקדונלד (1931—1935) שחפפה את הקאדנציה הראשונה של כהונת ארתור וקופ בארץ-ישראל, לא נשתנה עיקרון התשתית הקשוח בדבר חשיבותה האימפריאטיבית של הארץ במערך ההגנה האימפריאלי. גם לא נשתנתה התדמית שווייטהול יצרה לעצמה על הקהילות, להיפך, היא חוזקה על ידי וקופ ושדריו מארץ-ישראל. אולם, שתי התפתחויות חשובות בסביבה הריאלית הבינו-לאומית והפנימית בריטית נשאו בחובן השפעות מכריעות על המדיניות הארצישראלית. ההתפתחות הראשונה: המשבר הכלכלי העולמי; ההתפתחות השנייה, לקראת סיומה של התקופה, הצלחתה של איטליה במלחמת חבש. נדון תחילה בהשפעת המשבר הכלכלי העולמי על עיצוב המדיניות הארצי-ישראלית. המשבר הכלכלי חיזק את עמדותיו ודעותיו הכלליות של קנליף-ליסטר, שר המושבות דאז, כי בעיות האימפריה הקולוניאלית והמנדטורית הן כלכליות בעיקרן.<sup>47</sup> המשמעות של תפיסה כללית זו לגבי ארץ-ישראל היו מכריעות. התפיסה הכללית הולידה את נטייתו של שר המושבות, בעל האישיות החזקה והקשרים המצויינים עם ראשי המימשל למעשה (בלדווין ונוויל צ'מברליין), להקל על העליה היהודית לארץ-ישראל ועל מכירת הקרקעות ליהודים. הקלות אלה, כך סבר, הן חיוניות לביצור כלכלת הארץ והפיכתה ליחידה כלכלית הנושאת את עצמה ועל ידי כך פחות תלויה באוצר הבריטי ובכיסו של משלם המסים האנגלי. הוא גם קיווה למצוא בהקלות את החלופה לתכנית פיתוח גדולה במימון הממשלה, דבר בלתי מתקבל על הדעת בעיצומו של המשבר הכלכלי.<sup>48</sup>

<sup>47</sup> ראה: Lord Swinton, *I Remember*, London 1948 עמ' 65, וכן The Earl of Swinton, *Sixty Years of Power*, London 1966 עמ' 103.

<sup>48</sup> ראה: קנליף-ליסטר אל וקופ 15.1.1932, C.O. 733.214.97049/3.

והיהודים הושתתו על האמור בטופס המנדאט ולא על הבטחות אמיתיות או מדומות שניתנו במלחמת העולם הראשונה. הוא, כקודמו לורד פספילד, גם תמך בצמיחה מבוקרת של הבית הלאומי.<sup>49</sup> וקופ חיוק את ידי אדוניו (קנליף-ליסטר הוא שהרים את קרנו של וקופ בלונדון. לכך היתה, ללא ספק, השלכה על מעמדו של וקופ בארץ-ישראל) ואת גישתו לבעיות היסוד בארץ-ישראל. אמנם וקופ טיפח רעיונות עצמאיים בדבר פתרון הסכסוך היהודי ערבי, והאמין, כי על ידי אסימילאציה יהודית-ערבית במצב של שוויון מספרי מקורב של שתי הקהילות יקץ הקץ על הסכסוך,<sup>50</sup> אך אלה השלימו את גישת קנליף-ליסטר. מכאן, שבתקופת נציבותו של וקופ חל שיפור ביחסי לונדון וירושלים. הגישה "הדו-לאומית", בה האמין וקופ, עמדה בסתירה בוטה לגישת צ'נסלור שתמך, כפי שראינו, בהקמת מדינה ערבית עצמאית בעלת מיעוט יהודי. המכשיר שבעזרתו ביקש וקופ להשיג את תכליתו הסופית — האסימילאציה היהודית-ערבית — היתה שליטה באמצעות "הנוטאבלים" היהודים והערבים. מראשית דרכו התר ליהפך למתווך היחיד בין הנוטאבלים משני הצדדים ועודדם, באורח שקול ומכוון, לראות בו דמות זו. מגעיו עם הקהילה הערבית התמקדו במופתי של ירושלים באמצעות מתווכים, כגון מוסא עלמי, והיה זה וקופ שהמשיך בחיזוק כוחו הפוליטי של המופתי ואשר עשה למענו יותר משעשה הרברט סמואל שהחל, שלא מדעת, לבנות את כוחו הפוליטי של המופתי.

התפיסה בדבר השליטה באמצעות הנוטאבלים שהתבטאה בבהירות בדרך בה ניהל וקופ את המדיניות הבריטית בתחילת המרד הערבי ובחידוש הניסיון של הקמת המועצה המחוקקת כהתקן להרגעת הנוטאבלים, היתה מעוגנת היטב ומאור-ששת על ידי התדמית הבלתי משתנה של פרצופן הפוליטי של הקהילות היריבות. על כל פנים, גישותיהם של קנליף-ליסטר ושל וקופ, ועמדותיהם כפי שנתנסחו בתחילת שנת 1932, ולא עלייתם של הנאצים לשלטון בגרמניה, הן שהביאו להחלטה להתיר את הרצועה לגבי עליה יהודית ומכירת קרקעות ליהודים. אכן, מספר העולים ב-1932 היה כפול ממספר העולים שהורשו להכנס לארץ בשנת 1931. גל המהגרים היהודים מגרמניה שזרם לארץ, החל במאוס 1933, נשתבץ ללא קשיים במסגרת המדיניות המתירה שנקבעה שנה קודם לכן. בתקופה זו גם נתחדשה רכישה מאסיבית של קרקעות על-ידי היהודים. הישוב העריך את וקופ כאוהד לו, בעוד שלמעשה היתה זו מדיניותו של קנליף-ליסטר שיצרה אווירה נינוחה יותר בארץ-ישראל ובלונדון ואיפשרה צמיחתו המואצת של הבית הלאומי.

לקראת סיומה של התקופה הנדונה יצרה הצלחתה האימפריאליסטית של איטליה באפריקה מערכת חדשה של גורמים שהשפיעו במישרין ובעקיפין על המדיניות הבריטית בארץ-ישראל בשנים הקריטיות הבאות עד פרוץ מלחמת העולם השנייה. למלחמה היו כמה תוצאות עקיפות מנקודת הראות הארצישראלית. אף על פי

49. ראה סוינטון, כנ"ל, עמ' 65 ו-81.

50. וקופ אל אורמסבי גור 25.6.1936 Pt. I, C. O. 733.297.75156

כן השפיעו על שיפוט ערכה האיסטראטגי של ארץ-ישראל: המלחמה החישה את המשא ומתן ואת חתימת החוזה האנגלי-מצרי,<sup>51</sup> שכלל סעיפים בדבר צמצום חיל המצב הבריטי במצרים בעתות שלום, וריכוזן של היחידות הנותרות באיזור התעלה; תוצאות המלחמה העלו את ערכן של דרכי היבשה שעברו בארץ-ישראל לנוכח הסכנה הפוטנציאלית לנתיבי הים האדום לכשתפרוץ מלחמה אירופאית; לאחר מלחמת חבש נערכה רביזיה של התפרסות מערכת ההגנה האימפריאלית, וארץ-ישראל אותרה כמקום אופטימאלי להצבתה של רזרבה אימפריאלית; התגובה הבריטית המהססת והבלתי החלטית למעשים האיטלקיים ולאחר מכן הכשלון הפומבי של הסאנקציות נגד איטליה כירסמו ביוקרתה של בריטניה במזרח-התיכון וגרמו להיווצרות רגשי אשם אצל מספר אישים באיטליה שקבעה מדיניות במזרח התיכון. תשומות אלה הוזרמו למערכת ערב המרד הערבי ובהמשכו נהפכו לחשובות ביותר בתהליך קביעת המדיניות הבריטית בתקופה זו. אחת מתוצאותיהן היתה התגברות ההתעניינות וההתערבות של משרד החוץ בניהול ענייני ארץ-ישראל. התערבותו של משרד החוץ עמדה בסימן הפחד שההגמוניה הבריטית במזרח-התיכון הערבי והשפעתה תיפגע, ובסימן החשש להרעת האקלים הפוליטי הבין-לאומי באירופה.

חרדות אלה הולידו את ההסכמה הבריטית הסמויה ואת העידוד של התערבות השליטים הערבים בענייני ארץ-ישראל. עד 1936 ניהלה הממשלה הבריטית בהצלחה בולטת את מדיניות "ההפרדה הסימטרית" ומנעה בכך את התערבות המדינות הערביות ואת הצמדת גורלה של ארץ-ישראל לפתרון הבעיה הכללית, או לפתרון הבעיה הערבית המזרח תיכונית; לאחר משבר חבש הטילה לונדון עצמה, לאחר אי רצון ראשוני, את בעיית ארץ-ישראל לזירה הפוליטית האזורית. משבר זה הוא שהביא לנטישה א-סימטרית של מדיניות ההפרדה ולהכרעות חשובות שמקורן בתבנית החדשה של ההתייחסות הבריטית לבעיית ארץ-ישראל.

מניעי וייטהול וירושלים והתנהגותן של שתי קצות השרשרת במשך המרד הערבי של 1936 לא זכו עדיין להסבר מדויק. בעת הערכה מחודשת של מניעיהן והתנהגותן יש לזכור, כי בסוף 1935 ובתחילת 1936 התחלפו לעתים מזומנות שרי המושבות (קנליף-ליסטר הוחלף על ידי מ. מקדונלד, הלה הוחלף על ידי ג'. ה. תומס והאחרון הוחלף על ידי ו. אורמסביי-גור). הילופים אלה חיזקו את מעמדו של הנציב העליון הוותיק והמנוסה במשרתו, והמלצותיו נתקבלו כבסיס למדיניות. עתה קצר הוא את פירות תהילתו. עד התעצמות המרד הערבי ביוני 1936 לא נטש ווקופ את מדיניות השליטה באמצעות הנוטאבלים וכך קיווה למנוע את החרפת המשבר. הצבא לא הופעל בארץ-ישראל, כיוון שלונדון סמכה את ידיה על הערכותיו של ווקופ והאמינה ביכולתו לאתר את המרד ולשתקו באמצעות השפעתו על המופתי. רק עם מינויו של אורמסביי-גור ניכרה החלשת מעמדו של ווקופ. אולם, רצונו של אורמסביי-גור לדכא בתקיפות את המרד קוזו על ידי שיקולים היצוניים

51. ראה *The Survey* לשנת 1936, עמ' 669-672.

לגבי ההתפתחויות בארץ-ישראל שמקורם במשרד החוץ. עוצמת שיקולים אלה נתחזקה והלכה במערכת למרות החלטת הקבינט ביולי לשים קץ למרד בכוח. עמדתו של ווקופ בצומת החשוב של קביעת המדיניות היא שמסבירה — בנוסף לגורמים פסיכולוגיים-מבניים של המימשל הקולוניאלי הבריטי, שנסקרו בדרך ממצה בספרו החשוב של ה. ג. סימסון,<sup>52</sup> קצין אינטליג'נס בריטי — את התנהגותה של הממשלה בתקופת השביתה הכללית אשר שימשה פתיחה למרד הערבי של 1936 — 1938.

#### 6. קבלתה של תכנית החלוקה ודחייתה

לקראת סוף 1936 הבהירו המהלכים המצטברים של גרמניה באירופה ושל איטליה באגן הים התיכון ובאפריקה, כי על הבריטים לבצר את מאוזניהם במזרח-התיכון. האיום הגרמני ומעשי האיטלקים הכבידו את אוכפם על מעצבי המדיניות הבריטית כאשר בחגו את ענייני המזרח-התיכון וארץ-ישראל. משרד החוץ התייחס עתה ביתר תוקף למזרח-התיכון כאל חטיבה אחת, וכאל מערכת אחת. אולם, משרד המושבות הוסיף להעריך את ההתפתחויות בארץ-ישראל כנפרדות מהתפתחות היחסים הבריטיים-ערביים. השירותים המזוינים התוו, בהשפעת נקודת הראות הספציפית שלהם, את התכליות האיסטראטגיות במזרח-התיכון; בסדר-עדיפות עליון עמדה הקמתם של מאוזנים חדשים לאבטחת האיזור ודרכי התקשורת היבש-תיים במקרה של מלחמה אירופאית. בסיסים נוספים בארץ-ישראל נחשבו כבעלי ערך חשוב למטרות אלה. השטח שיועד להצבתה של הרזרבה הים-תיכונית הבריטית היה איזור רמלה לוד עקיר. ללא ידיעה של עובדה זו קשה להעריך נכונה את דו"ח ועדת פיל.

על רקע דאגות בריטיות גואות בספירה הבינ-לאומית ולאחר סיום השביתה הכללית הפלשתינאית עובה, בנובמבר 1936, ועדת פיל את אנגליה בדרכה לארץ-ישראל. לאחר שמיעת עדויות רבות בארץ-ישראל ובלונדון ולאחר מחלוקת פנימית בין חברי הוועדה (לפחות, הוראס רומבולד התנגד לרעיון החלוקה)<sup>53</sup> ניסתה הוועדה תחת השפעתו הדומיננטית של פרופ' ו. קופלנד את הצעותיה לגלגולה (transformation) של הסביבה הארצישראלית. אולם, תכנית החלוקה שהוצעה על ידי ועדת פיל לא סימנה מפנה מהפכני במדיניות התשתית הבריטית, או נסיון של אמת לפתור את הסכסוך היהודי ערבי מיסודו; הנוסח הסופי של ההצעה יועד להבטיח בראשונה את האינטרסים הלאומיים הבריטיים (בעיקרם איסטראט-גיים),<sup>54</sup> ורק כמוצר לנאי את הסכסוך המתעצם. התכנית נתקבלה על לב מעצבי

H. J. Simson, *British Rule and Rebellion*, London 1937. 52

53. ראה: N. Rose, 'Gentile Zionism and Anglo Zionist Diplomacy' (עבודת דוקטור שלא נדפסה, London School of Economics 1929—1939) בראיון עם כותב מאמר זה אושר הדבר גם על ידי סר ג'ון מרטין מי שהיה מזכיר של הוועדה.

54. ועדת פיל התייעצה עם ראשי המטות לפני פרסום הדו"ח שלה, ראה לדוגמא תזכיר ראשי המטות: 'היבטים סטרטגיים של חלוקת ארץ ישראל', 14.2.1938, F.O. 371.21870.

המדיניות הבריטית כיוון שלכאורה נראה להם, כי המטרות האינטראטגניות תוב-טחנה על ידי המסדרונות והאזורים שיישמרו תחת שלטון בריטי. התכנית לא זו בלבד שעוררה תגובות שליליות נמרצות במדינות האיזור שהתנגדו באותה מידה של תוקף ועקשנות להקמת מדינה יהודית כלהקמת מדינה ערבית מאוחדת בשתי גדות הירדן תחת שלטונו של האמיר עבדאללה,<sup>55</sup> אלא גם הביאה את משרד החוץ לשקול מחדש את תפיסתו באשר להסדרים הפוליטיים במזרח-התיכון. משרד החוץ סיכם בינו לבין עצמו, כי פדראציה מוסלמית, ולא מדינות ערביות לאומיות חילוניות יהיו המכשיר האופטימאלי להבטחת האינטרסים הבריטיים באיזור.<sup>54</sup> השקפה זו היתה היפוכה של השקפותיהם של אורמסבי-גור ומשרד המושבות. אלה הטיפו לעידוד יצירתן וקיומן של מדינות-לאום, בכלל זה מדינה יהודית, כיוון שלדעתם, עולם ערבי שאינו מאוחד יהלום את האינטרסים הבריטיים: "מדיניותנו", כתב אורמסבי-גור, "היתה תמיד ומוכרחה תמיד להיות מכוונת למניעת צמיחתם של איחוד ואחוזה בעולם המוסלמי. נכונה היתה גישתנו בעודדנו את צמיחתה של לאומיות מקומית כמסוכנת פחות מאחוזה פאן איסלמית", אולם, עמדתו של משרד החוץ נתקבלה על ידי הקאבינט, וכאשר התחלפו שרי המושבות, ואורמסבי-גור הוחלף על ידי מ. מקדונלד ב-1938, קיבל גם משרד המושבות את הגישה הזו. התנגדותו העיקשת של משרד החוץ לעידודה וצמיחתה של לאומיות ערבית חילונית ואגרסיבית, מוסברת, נוסף על השקול הרצינאלי של קידום האינטרס הבריטי במזרח-התיכון, גם בתגובתו של המשרד לשינוי האקלים הכין-לאומי שנגרם על ידי עלייתן של שתי דיקטטורות רביזיוניסטיות לאומניות אגרסיביות באירופה.

כאשר התקרבה מלחמת העולם השנייה גבר החשש מפני האיום הגרמני איטלקי על מעמדה של בריטניה במזרח-התיכון. בתנאים אלה ראו מעצבי מדיניות החוץ את שימור אחדתם של השליטים הערביים כאבן-פינה למדיניותם. אקלים זה זימנן את המתתה של תכנית החלוקה; <sup>56</sup> כינון מדינות יהודית וערבית עשוי היה לשבש את הסטאטוס קוו באיזור ולא כל שכן את כוונותיהם ארוכות הטווח של השליטים הערביים, שווייטהול ביקשה להבטיח את הנייטראליות שלהם. הממשלה הבריטית האמינה, כי על ידי דחיה סופית של תכנית החלוקה כיוונה את מדיניותה למניעת שיבושים במזרח-התיכון במקרה של מלחמה אירופאית. מאחורי גישה זו הסתתרו

55. באשר לתגובותיו של אבן סעוד לראיון החלוקה כפי שהוצע על ידי ועדת פיל ראה :

ר. בולרד אל משרד החוץ 24.3.1937, המיסמך הוגש לוועדת פיל ביום 31.3.1937,

F.O. 371.20804, וכן ראה רישום השיחה בין בגליי ור. בולרד שהתקיימה ביום 1.8.1937,

F.O. 371.20809, וכן בולרד אל הליפכס 1.1.1938, F.O. 371.21878

56. ראה במיוחד את תוכירו של ג'ורג' רנדל על המדיניות הבריטית בא"י 14.1.1938,

F.O. 371.21862

57. תוכירו של אורמסבי גור לראש הממשלה נוויל צ'מברליין 9.1.1938, F.O. 371.21862

58. התכנית "הומתה" למעשה בהנחיות של מ. מקדונלד להכנות לקראת פרוץ מלחמת עולם,

ראה מכתבו מיום 24.9.38, F.O. 371.21864 במכתב נכללה טיוטת הצהרה על זניתה

תכנית החלוקה.

נטיות לפיוס (למרות שאין קורלציה הכרחית בין הפייסנים באירופה והפייסנים במזרח-התיכון; לדוגמא, ואנסיטארט, אויב הפיוס באירופה, היה מראשי התומכים בפיוס של השליטים הערביים), משחק בטוח ודבקות במסורות מוכרות. מכוונת על ידי דעות אלה החלה לונדון בסוף 1938 להכשיר את הקרקע לכינוס הוועידה של 1939 בלונדון בהשתתפותן של המדינות הערביות במזרח-התיכון. השתתפותן נראתה כחיונית יותר מאשר השתתפות הפלשתינאים. ואילו בארץ-ישראל נקטה הממשלה בצעדים נמרצים ויעילים לדיכוי מהיר של המרד הערבי — ובמידה גדולה של הצלחה. זו היתה "המדיניות הכפולה" שאומצה בהשפעת משרד החוץ והשירותים המזוינים על ידי מ. מקדונלד, שר המושבות דאז, השיקולים האזוריים היו השיקולים המכריעים.

אין בכוונת מאמר זה לבדוק את תוצאות "המדיניות הכפולה" בשלבים הראשונים של מלחמת העולם השנייה. הדעות חלוקות בדבר מידת השפעתה של מדיניות זו על שימור הנייטראליות של המדינות הערביות. יש המעריכים אותה כהצלחה, אחרים, כגון פרופ' א. כדורי, מטילים ספק רב, אם אכן דחיית תכנית החלוקה וההגבלות שהוטלו על גידולו של הישוב היו הגורמים שהבטיחו את הנייטראליות הערבית. אנו מצטרפים לדעה האחרונה.

#### סיכום

בהעריכנו את המדיניות הבריטית בארץ-ישראל מנקודת ראות בריטית טהורה נסיק, כי הושגה התכלית העיקרית של המדיניות, רוצה-לומר, שאור שליטתה של בריטניה בארץ-ישראל, בהשקעות מינימאליות של משאבים חומריים ומשאבי כוח אדם. אמנם שגו הבריטים שגיאות טאקטיות יקרות — הבולטת שבהן השיגאות היה האישור שניתן על ידי לונדון לשיטות שבאמצעותן ביקש ווקופ לשלוט בארץ-ישראל — שלטון באמצעות הנוטאבליים. אם נסתכן להעריך את המדיניות הבריטית מנקודת הראות של הסכסוך הערבי-יהודי נראה הכישלון כחרוץ. עיקרו נעוץ בכישלון הממשלה להעריך נכונה את השפעתן של התפתחויות חברתיות, כלכליות ופוליטיות על מסכת היחסים התוך קהילתיים והבין קהילתיים בארץ-ישראל. האמונה, שלא נשתנתה עד לאחר מלחמת העולם השנייה, כי ניתן לשלוט בקהילות באמנות, כגון שיטתו של ווקופ, או בשיטות של דיכוי, מתד גיסא, וויתורים, מאידך גיסא, הביאה לדחייתן של תכנית החלוקה. ייתכן שבכך החמיצו הבריטים הזדמנות לפתור את הסכסוך הערבי-יהודי בדרך ריאליסטית (היתה נכונות מה בשתי הקהילות הארצישראליות לקבל את התכנית, לכך הפריעו הגורמים המזרח-תיכוניים האחרים). אולם, שינויים צוברים בספירה הבינ-לאומית ובספירה הפנימית בריטית וכן גם בסביבה הפסיכולוגית של האליטה קובעת המדיניות הכתיבו את התאמת המדיניות הבריטית, ולא התפתחויות בסביבה הריאלית הארצישראלית. עקרונות תשתית קשוחים היו מקור הצלחתה של בריטניה בשאור שלטונה — תדמיות תשתית קשוחות היו בעוכריה בפתרון אפשרי של הסכסוך היהודי-ערבי.