

# עקרונות הפרגמאטיזם הבריטי\*

## הערכה-מחדש של המדיניות הבריטית כלפי ארץ-ישראל בשנות השלושים

גבריא אל שפר

מבוא

ההיסטוריה של ארץ-ישראל במאה העשרים היא נושא השנוי במחלוקת. הדבר נכון לא רק לגבי התקופה שמאז מלחמת-העולם השנייה – תקופה שבה הוליד הסכסוך הערבי-ישראלי שהלך והחריף, דימויים ועמדות מושרשים היטב – אלא אף לגבי התקופה שבין שתי מלחמות-העולם, שבה יצרו הבריטים, היהודים והערבים מיתוסים רבים אודות ארץ-ישראל. מאוחר יותר תרמו פוליטיקאים, היסטוריונים ועיתונאים את חלקם להשתמרותן של גישות כאלה. מבין שלושת הגורמים העיקריים בדראמה הארץ-ישראלית, הבריטים נפגעו במידה הרבה ביותר מתיאורים ודימויים אלה. בעוד שיצירת דימויים ומיתוסים היא דבר פשוט, הרי שהפרכתם מצריכה ניתוח מעמיק של העמדות והפעולות של מנהיגים פוליטיים, של בעלי תפקידים רשמיים ושל קבוצות בעלות מודעות פוליטית. עד עתה המחקרים העוסקים במנדט הבריטי בארץ-ישראל לא היו נקיים מדימויים ועמדות אישיות שונות של מחבריהם. לשון אחר: כמה מהמיתוסים הקיימים מושרשים עמוק כל-כך, שהם השפיעו על היסטוריונים וחוקרי מדעי החברה שניסו לחשוף אותם. מוצא אתני, רגשות לאומיים וביוגראפיות אישיות הטביעו חותמם על אלה שכתבו אודות ארץ-ישראל בתקופה המנדטורית יותר מאשר על חוקרים בנושאים אחרים.

ככלל, אפשר לחלק את המחקרים אודות ארץ-ישראל בתקופה המנדט לשלוש קבוצות רחבות, שכל אחת מהן מהווה למעשה פרשנות היסטורית ייחודית. הקבוצה הראשונה כוללת ספרים, חוברות ומאמרים, שפורסמו בעיקר על-ידי יהודים, ציונים, או גויים שהיו ציונים נלהבים.<sup>1</sup> אפשר לכנות את גישתם בשם 'הפרשנות הפרו-ערבית' של עמדות בריטניה ומדיניותה. עיקר טענתה הוא שמדיניות בריטניה כלפי ארץ-ישראל היתה עקבית וברורה, וכי היא נטתה בגלוי לטובת הערבים הפלשתינאים, לטובת ארצות ערביות שכנות, ובמיוחד לטובת עבר-הירדן וערב-הסעודית. פרשנות זו מניחה כי נטיות אישיות של מעצבי המדיניות הבריטית, ולא עקרונות ואינטרסים ארוכי-טווח, הם שהשפיעו על הצעדים שננקטו הלכה למעשה. הטענה היא שמלבד חריגים

\* המאמר מבוסס על הרצאה בכינוס 'המעצמות במזרח התיכון בין שתי מלחמות העולם' שנערך על-ידי מכון שילוח, אוניברסיטת תל-אביב, במאי 1982.

1 ראה, למשל: ESCO Foundation for Palestine, *Palestine: A Study of Jewish, Arab and British Policies*, New Haven 1974; C. Weizmann, *Trial and Error*, London 1949; S. Brodetsky, *Memoirs From Ghetto to Israel*, London 1960; H. Sidebotham, *Great Britain and Palestine*, London 1937; R. Meinertzhagen, *Middle East Diary, 1917-1956*, London 1957



וינסטון צ'רצ'יל והרברט סנואל  
נוטעים עץ, הר הצופים, 1920

בודדים — כגון הנציב העליון הרביעי בארץ-ישראל, ארתור ווקופ — התעלמו הבריטים באופן עקבי מהתחייבויותיהם כלפי היישוב היהודי, כפי שהתבטאו בהצהרת בלפור ובהצהרות מדיניות בריטיות חשובות אחרות. במקום זאת, כך נטען, התמידו הבריטים במדיניות פיוס חד-צדדית כלפי הערבים הפלשתינאים ובעלי-בריתם. לפי פרשנות זו, מקורה של מדיניות הפיוס נעוץ ברגשות אנטישמיים גלויים וכמוסים, או בהשקפות מוטעות על המצב המשתנה במזרח-התיכון. מעבר לכך, פרשנות זו רומזת על האפשרות כי מדיניות הפיוס במזרח-התיכון ובארץ-ישראל היתה חלק בלתי-נפרד מהלך-רוח כללי שסחף את בריטניה ערב מלחמת-העולם השנייה.

את הקבוצה השנייה ניתן לכנות 'הפרשנות הפרו-ציונית' של עמדות בריטניה ומדיניותה. כפי שניתן לצפות, קבוצה זו כוללת פרסומים שמחבריהם ערבים ובריטים פרו-ערביים.<sup>2</sup> בניגוד לפרשנות הראשונה, טוענת זו כי תחת השפעתה ה'דמונית' של הציונות, הפגינו הבריטים באופן קבוע אהדה כלפי היהודים והיישוב. יתר על כן, בריטניה התמידה בקו זה, כך נטען, על-מנת להשיג מספר מטרות: חסימת הדרך בפני עצמאות של הקהילה הערבית בארץ-ישראל; הבטחת נוכחות בריטית בארץ-ישראל לתקופה בלתי-מוגבלת, ועל-ידי כך סיכול המטרות של התנועות

2 ראה, למשל: G. Antonius, *The Arab Awakening*, London 1938; J. Marlowe, *The Seat of Pilate*, London 1959; J.M.N. Jeffries, *Palestine: The Reality*, London 1939; T. Canaan, *Conflict in the Land of Peace*, Jerusalem 1936; N. Barbour, *Nisi Dominus*, London 1946; F.K. Khouri, *The Arab Israeli Dilemma*, Syracuse 1958; M.F. Abcaricus, *Palestine Through the Fog of Propaganda*, London [n.d.]

הפאן-ערביות ופאן-איסלמיות, שהתפתחו בשנות העשרים והשלושים; ולבסוף, תקיעת טריו ציוני בלב העולם הערבי, על-מנת למנוע היווצרותה של אחדות ערבית במזרח-התיכון. בדרך זו התכחו הבריטים להתחייבויותיהם הבסיסיות לעצמאות ערבית, שניתנו, כביכול, ל'לאום הערבי' כמהלך מלחמת-העולם הראשונה ולאחריה.

הפרשנות השלישית הוצגה על-ידי חוקרי ארץ-ישראל בריטים אחדים וחוקרים אמריקנים.<sup>3</sup> תמצית גישה זו היא, שהבריטים עיצבו את מדיניותם ומעשיהם לפי צרכיהם ונטיותיהם, ושיקולים אימפריאליים גברו על קבוצות-לחץ מקומיות ואזוריות. האליטה הבריטית, שהיתה מופקדת על קביעת המדיניות, פעלה בבידוד, כך טוענים בעלי גישה זו, ועל כן היתה מסוגלת לנסח ולבצע מדיניות לפי הבנתה. למרות היותה מושכת מאוד ואף סבירה, סובלת גישה זו מכמה נקודות-תורפה: ראשית, מאפיין אותה חוסר-בהירות, כיוון שלא הציגה מסגרת התייחסות מקיפה לשאלות ההיסטוריות הסבוכות הקשורות בנושא; שנית, היא עוסקת בפרטים ולא במכלול גורמים; שלישית, היא מבוססת על ההנחה הבלתי-מוכחת, לפיה נקבעה המדיניות כלפי ארץ-ישראל כחלק מהדפוס הכללי שאפיין את תהליך קבלת ההחלטות בבריטניה, והמוכר בספרות כ'אמנות להסתדר איכשהו' (Muddling through). לאחרונה נוספה לפרשנות זו הטענה, כי ניתן להחיל על תהליך קביעת המדיניות הבריטית את הפראדיגמה השלישית של גרהם אליסון – 'מודל הפוליטיקה הביורוקרטית'.<sup>4</sup> מניחות אלה הסיקו חוקרים ומחברים כי לא היו קיימים עקרונות או קווים-מנחים בסיסיים למדיניות הבריטית, וכי זו היתה פרגמטית ומעורפלת, ושיקפה את ההססנות וחוסר-ההחלטיות של מעצבי-המדיניות עצמם.

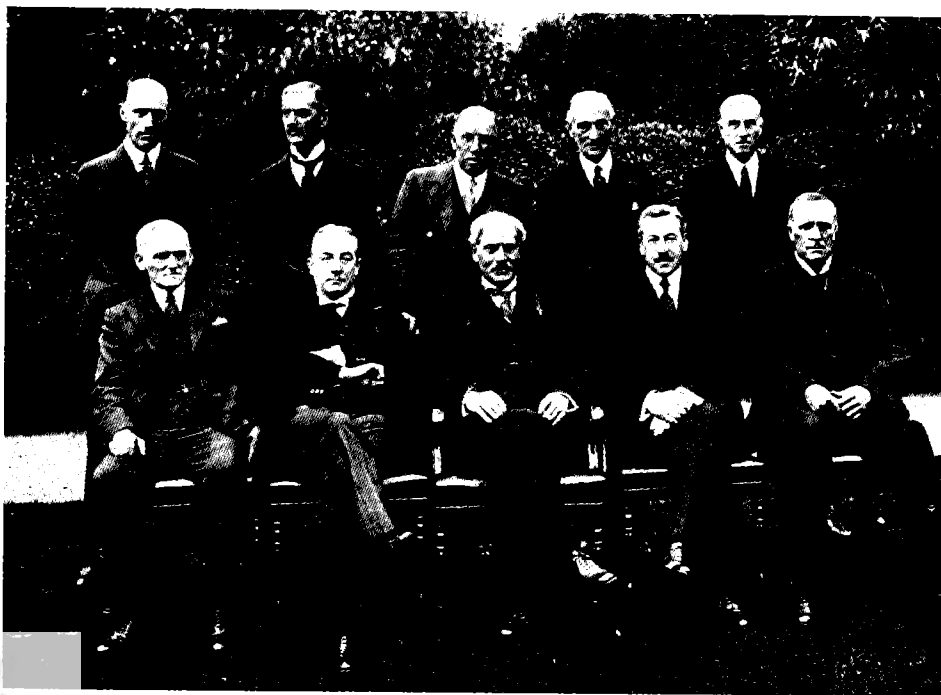
שלוש גישות מנוגדות אלה מעוררות אפוא את השאלה, האם אמנם נהגו הבריטים בצורה הגרועה ביותר האפשרית, בעומדם בפני שתי קהילות אתניות-דתיות המחפשות את זהותן הלאומית, נאבקות למען עצמאות ומוכנות לעימותים אלימים?<sup>5</sup> על כן יש צורך להבהיר סוגיות אלה ולבחון מחדש את שלוש הפרשנויות. כיוון שהפרשנות השלישית נקיה לעומת האחרות מהטיות רגשיות ואישיות, היא ראוייה להתייחסות מיוחדת, ועומדת במרכז מאמר זה.

נעמיד כאן למבחן חמש הנחות משולבות זו בזו. ההנחה הראשונה היא, שמאחורי החזות של פרגמטיות ומדיניות תגובתית דבקו הבריטים במספר עקרונות ברורים ונוקשים יחסית, שממשלת בריטניה היתה נחושה להגשימם בארץ-ישראל. ההנחה השנייה היא, שעקרונות אלו עוצבו בעיקר לאור צירוף של שיקולים בינלאומיים, מזרח-תיכוניים ובריטיים פנימיים, ורק מעט תחת השפעת ההתפתחויות הממשיות בארץ-ישראל. ההנחה השלישית היא, שהבריטים לא שעו לתלונות, לדרישות וללחצים של יהודים ושל ערבים כאחד, כיוון שהם לא ראו בשתי הקהילות איום ממשי על שליטתם המוחלטת בחבל-ארץ זה. ההנחה הרביעית היא, שהשינויים במדיניות הבריטית נעשו

3 ראה, למשל: E. Monroe, *Britain's Moment in the Middle East*, London 1963; J.C. Hurewitz, *The Struggle for Palestine*, New York 1950; H. Bowman, *Middle East Window*, London 1942; P. Hanna, *British Policy in Palestine*, London 1942; C. Sykes, *Crossroads to Israel*, New York 1965

4 אליסון מציג 3 פראדיגמות המסבירות את הדפוסים העיקריים של קביעת המדיניות: 'מודל השחקן הרציונאלי', 'מודל ההתנהגות הארגונית' ו'מודל הפוליטיקה הביורוקרטית'. ראה: G. Allison, *Essence of Devison*, Cambridge (Mass.) 1970

5 E. Monroe, *The Mediterranean in Politics*, London 1938, p. 54



הקבינט הבריטי, 1931 יושבים (מימין לשמאל): לורד סנקי, סר הרברט סמואל, ראש הממשלה רמזי מקדונלד, טנלי בלדווין, פיליפ סנאודון. עומדים: סר סמואל הור, גיימס תומס, נוויל צ'מברליין, סר פיליפ קנליף-ליסטר

בתוך המסגרת הכוללת של עקרונות רחבים אלה. לפיכך מה שעשוי להתפרש כהססנות, חוסר-החלטיות וסתירות, היו למעשה התאמות של עקרונות ועמדות לטווח ארוך, שהוכתבו על-ידי תנאים בינלאומיים משתנים. ההנחה החמישית היא, כי נטיות אישיות ופוליטיות של מנהיגים היו חשובות פחות מכפי שסברו רבים עד עתה, ובכללם מחבר מאמר זה. למעשה, ההנחה החמישית רומזת כי ייתכן שהמדיניות נקבעה בעיקר על-ידי שיקולים של הארגונים השונים שהשתתפו בתהליך קביעת המדיניות הבריטית. אם תוכח תקפות חמש הנחות אלו, הרי שיהיה צורך לנתח על-פיהן מחדש את תפקידיהם היחסיים של הערבים והיהודים בהתפתחות הממשית של שאלת ארץ-ישראל. בהקשרים אלה נבחן את המטרות הבסיסיות של הבריטים בארץ-ישראל ואת הכלים הפוליטיים לביצוען ולהשגתן.

יש לזכור כי עדיין שנויה במחלוקת השאלה, האם, ובאיזו מידה, יש לשפוט את המדיניות הבריטית כלפי ארץ-ישראל בשנות השלושים לאור התוצאות הסופיות של מעשי השלטון הבריטי באזור. זאת כיוון שמלחמת-העולם השנייה יצרה סדר בינלאומי חדש, שהטביע את רישומו על כל הצדדים המעורבים. על כן תוערך כאן המדיניות הבריטית בין שתי מלחמות-העולם אך ורק לאור יחסי-הגומלין הפוליטיים בין השותפים למצב באותה שעה. כמו-כן תובא בחשבון מידת ההצלחה של הבריטים בהשגת מטרותיהם הבסיסיות באזור, בהקשרים הרלוונטיים של מדיניות החוץ והיחסים בתוך האימפריה רק באותה תקופה.

המטרה אינה להוסיף תיאור היסטורי חדש או סיפור-מעשה כרונולוגי, כי אם להסתמך על מחקרים קיימים, המצויים כבר בשפע ושקבעו את סדר ההתפתחות. המטרה היא לבחון מחדש את הטיעונים העיקריים ולשלבם בניתוח כוללני.

## א. מטרות ארוכות-טווח של בריטניה באזור

המשך השלטון הבריטי מטעמים אסטרטגיים ארץ-ישראל היתה חסרה משאבים טבעיים שחברות בריטיות היו יכולות לנצל; לא ישבה בה אוכלוסיה גדולה ומיומנת שיכולה היתה לשמש מקור לכוח-עבודה זול; והמערכת הכלכלית שלה היתה קטנה מכדי שתוכל להפוך ליבואן בעל משקל של סחורות ושירותים בריטיים. למרות כל אלה, היו בארץ-ישראל גורמים שמשכו את הבריטים, וכן מעצמות אירופיות אחרות בשנות השלושים. מקור המשיכה העיקרי היה מיקומה הגיאוגרפי-אסטרטגי.<sup>6</sup>

מדינאים ופקידי-מימשל בריטיים הכירו בחשיבותה האסטרטגית של ארץ-ישראל כבר בשנות מלחמת-העולם הראשונה. הכרה זו קבעה במידה רבה את החלטתם לסגת מהסכם סייקס-פיקו ולהחדיר את התנועה הציונית, שבה ראו גורם בעל חשיבות מדינית פוטנציאלית, למשחק המזרח-תיכוני והארץ-ישראלי.<sup>7</sup> בזמן שיחות השלום שלאחר 'המלחמה הגדולה' ובמשך שנות העשרים, לא היו הבריטים מעוניינים, ואף לא יכלו, לשנות את עמדתם ומחוייבותם כלפי התנועה הציונית. מכאן נובעת הגישה הידידותית-הזהירה כלפי השאיפות הציוניות, שנעשתה לחנאי מוקדם קבוע להגשמת תכניותיהם האסטרטגיות הרחבות יותר באזור, ואשר להשתמרותה תרמו גם שיגרת הפעולה המדינית והדבקות ברעיונות מסורתיים. למרות השתנות התנאים, הפכה גישה זו לאבן-פינה במדיניות הבריטית, לפחות עד 1938. עקרונות ארוכי-טווח אחרים נבעו מצורך בסיסי זה ועוצבו כבר בשלבים הראשונים של הנוכחות הבריטית המאסיבית באזור 'הסהר הפורה' ובארץ-ישראל.

הבריטים קיוו לשלוט בארץ-ישראל כמשך תקופה בלתי-מוגבלת בגלל שיקולים אסטרטגיים אחדים. ראשית, ארץ-ישראל היוותה אזור-חיץ טבעי, שחיפה על תעלת-סואץ מפני חדירת-עומק אפשרית מצפון. מטרת החזקת אזור-חיץ זה היתה להגן על התעלה מול איום אפשרי מצד רוסיה, גרמניה, איטליה, ולמעשה גם מצד צרפת. שנית, ארץ-ישראל הוכרה כצומת חיוני לתקשורת ביבשה, באוויר ובים, בעיתות מלחמה כמו בתקופות שלום, והשליטה בה נחשבה כהכרחית לצרכים האסטרטגיים של האימפריה ולרווחתה הכלכלית של בריטניה. שליטת, חבל-ארץ זה היה חוליה מקשרת חשובה ב'סהר הפורה', והחזקתו יכולה היתה לאפשר שליטה ופיקוח על השאיפות המדיניות הערביות. רביעית, אפשר היה להפוך את ארץ-ישראל לבסיס מצוין לצי, לצבא ולחיל-האוויר של בריטניה באגן המזרחי של היס-התיכון. ולבסוף, היא היתה חוליה חיונית במערכת ההגנה שהבריטים כוננו והקימו באזור לאחר מלחמת-העולם הראשונה. מערכת זו

6 ראה: מונרו (לעיל, הערה 3), עמ' 11; N. Beloff, *Imperial Sunset, Britain's Liberal Empire 1897-1971*, Oxford 1969, p. 255

7 ראה: סייקס (לעיל, הערה 3); I. Friedman, *The Question of Palestine, 1914-1918*, New York 1973

התבססה על נוכחות כוחות-יבשה קטנים וניידים ויחידות מצומצמות של חיל האוויר, יותר מאשר על היערכות מאסיבית של כוחות מסוכנים וחיל-רגלים.

לאחר ההתייצבות, בעקבות סיום מלחמת-העולם הראשונה, וההתפרצויות האלימות בארץ-ישראל ב-1920 וב-1921, שנות העשרים היו תקופה של רגיעה יחסית ביחסים שבין היהודים, הערבים והאנגלים. רגיעה זו נבעה גם מהצלחת המדיניות של הנציב הבריטי העליון השני בארץ-ישראל, לורד פלומר, ונוצלה על-ידי הבריטים לביסוס נוכחותם המדינית והצבאית. רגיעה זו גרמה להפחתת-מה בהדגשת הגורם האסטרטגי בחשיבה הבריטית אודות ארץ-ישראל. דיווחים על התרחשויות באזור הופיעו פחות בעיתונות הבריטית, לא שימשו מוקדי-עניין פוליטי בלונדון ולא היו עוד נושא חשוב על סדר-יומה של הממשלה. ואכן, נושאי ארץ-ישראל כמעט שלא נידונו בקאבינט בלונדון במשך שנות העשרים.

אולם אף-על-פי שארץ-ישראל לא היתה נושא דוחק על סדר-היום בלונדון, הרי שקובעי המדיניות הבריטית מעולם לא נסוגו מהערכתם את חשיבותה הרבה בתחום האסטרטגי. בשנות העשרים המאוחרות ובשנות השלושים המוקדמות גרמה הופעתם של גורמים בינלאומיים חדשים לגידול מהיר בעניין החשיבות האסטרטגית של האזור. באמצע שנות השלושים גדל והלך גם ערכה של ארץ-ישראל בעיני הבריטים, והגיע לשיא כאשר התרכו התחזיות כי מלחמת-עולם שנייה היא בלתי-נמנעת.

היו מספר נקודות-מיפנה בתהליך עליית חשיבותה האסטרטגית של ארץ-ישראל. בתחילת שנות השלושים נדון הנושא האסטרטגי בהקשר של תגובת לונדון להצעות לרפורמות שהעלה הנציב העליון השלישי, ג'ון צ'נסלור. הצעות אלו כללו בחינה-מחדש מרחיקת-לכת ושינויים מהותיים במדיניות הבריטית בארץ-ישראל. בתגובה למסמך שהוגש על-ידי צ'נסלור, ודגישה הממשלה בלונדון את חשיבותה המרכזית של ארץ-ישראל ואת רצונה הנחוש לשמור על השליטה בה. הביטוי הגלוי ביותר לעמדת בריטניה נוסח במחלקה לענייני המזרח-התיכון במשרד המושבות, ודווקא בהתאם להוראות הלורד פספילד, שרבים ראוהו כאנטי-ציוני, והקיצונים שבהם – גם כאנטישמי. מיסמך התגובה של משרד המושבות קבע כי 'ההצעה שממשלת הוד-מלכותו [הצעתו של צ'נסלור] תותר מרצונה על המנדט אינה באה בחשבון, משום שכאשר תיעלם מדיניות הבית הלאומי, הרי שהתירוץ שלנו לרצוננו להשאיר בארץ-ישראל עשוי להצטמצם רק למעט יותר מאשר חשיבותה של טריטוריה הכוללת את המקומות הקדושים'.<sup>8</sup>

הסיבה האמיתית להישארות בארץ זו היתה אפוא חשיבותה האסטרטגית, שהובלטה על-ידי המאורעות שהתרחשו במקביל במצרים. ממשלת בריטניה ניהלה אז משא-ומתן עם המצרים בדבר נסיגת כוחות בריטיים ממצרים; וכך, בשנות השלושים המוקדמות, קיבל חיזוק נוסף הרעיון שארץ-ישראל עשויה לתפוס את מקומה של מצרים כראש-גשר בריטי במזרח-התיכון, ופקידים העירו כי אם אכן יושלם ההסכם עם המצרים, הרי שהעברת כוחות-צבא ממצרים לארץ-ישראל תגרוור אחריה יתרונות רבים.<sup>9</sup>

באופן טבעי, מתחים או התפרצויות של עוינות במזרח-התיכון או בארץ-ישראל עצמה חייבו

8 ראה הערותיו של א' ויליאמס מיום 31 בינואר 1930, PRO, CO, 733/183/77050

9 ראה הערותיו של ה' מאלקין, מיום 10 במרץ 1930, PRO, FO, 371/14485

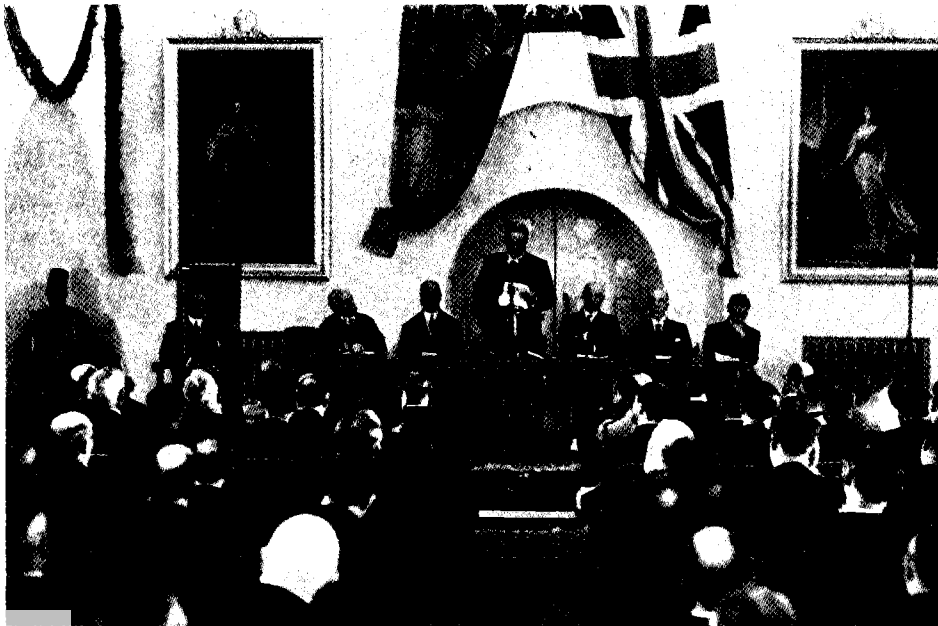
הערכות חדשות של מטרות בריטניה ומדיניותה. צורך כזה התעורר לקראת סוף 1933, כאשר ערביי ארץ-ישראל יזמו התנגשויות עם היהודים והבריטים כאחד. גם אז לא נטשה הממשלה הבריטית את ההשקפה שארץ-ישראל חיונית להגנת האימפריה. הם סברו שבניית צינור הנפט בקו חיפה-בגדד וסלילת הדרכים שיצרו אלטרנטיבה טובה לקשר יבשתי עם הודו, במקרה של חסימת המעברים הימיים והדרכים הקשורות בהם – רק הוסיפו לערכה האסטרטגי של ארץ-ישראל, במיוחד במקרה של מלחמה, שבעטייה יימנע המעבר הימי ביים-התיכון וכים-סוף. הסיבה שנתנה לונדון לרצונה להמשיך ולשלוט בארץ-ישראל היתה מפורשת: 'קיים עניין מסוים לאימפריה בשמירת קשרינו עם ארץ-ישראל, ללא תלות במחויבותנו המנדטורית'.<sup>10</sup>

החל מאמצע שנות השלושים הדגישו ההתפתחויות הפוליטיות בארצות הים-התיכון וצפון-אפריקה פעם נוספת את חשיבותה של ארץ-ישראל במערכת האסטרטגית הבריטית. השלמת הבנייה של נמל חיפה והקמת שדות-התעופה ומשטחי-נחיתה נוספים הפכו את ארץ-ישראל ליצומת קלפאם (Clapham Junction) של המזרח-התיכון. החיכוך הגובר בין יהודים וערבים, ההתפרצות האלימה ב-1933, השביתה הכללית הערבית של 1936 והמשך 'המרד הערבי' בשנים 1937-1938 לא הרתיעו את הבריטים מחיזוק התשתית שהקימו והגברת נוכחותם הממשית באזור. חשיבותה של ארץ-ישראל אף גברה לנוכח עלייתו של היטלר והיצירה ההדרגתית של ציר

גרמניה-איטליה, שהיווה איום ממשי על בריטניה ומאחזיה באגן המזרחי של הים-התיכון. מלחמת אתיופיה האיצה את התהליך הזה. תוצאות מלחמה זו השפיעו על ההערכות בדבר חשיבותה של ארץ-ישראל והחישו את הדיונים סביב הסכם אנגלי-מצרי, שבעתיד היה עשוי

10 ראה את שני מזכריו של ויליאמס מיום 23 בספטמבר 1933, PRO, CO, 733/248/17626, ומיום 7 באוקטובר 1933, PRO, CO, 733/741/17412





ועדת פיל. הלורד ויליאם פיל נואם בישיבת הפתיחה, ירושלים, 1936

להביא לפינוי חלקי של כוחות בריטיים ממצרים. אפשרות זו, כמו גם כוחה המוגבר של איטליה, שיצאה מנצחת ממלחמת אתיופיה, בחופיו המערביים של ים-סוף, הגבירו את החשיבות הצבאית של דרכי הגישה היבשתיות שעברו בארץ-ישראל והעלו עוד יותר את ערכה. מייד לאחר מלחמת אתיופיה שקלו הבריטים ברצינות הקמת עתודה אימפריאלית מזרח-תיכונית בארץ-ישראל.<sup>11</sup> מלחמת אתיופיה ואיי-כולתה של בריטניה להתמודד בכוח עם פעולות איטליה תרמו גם לגל גואה של לאומנות ערבית-פלשתינאית ועודדו את הערבים לדרוש בגלוי עצמאות מדינית. אולם כששככה סכנת המלחמה בין אנגליה לאיטליה (ממנה, אגב, היו ערביי ארץ-ישראל יכולים להפיק יותר תועלת בהתחברות עם בריטניה), גברו המתחים הפנימיים בתוך הקהילה הערבית-פלשתינאית באופן משמעותי. באותה עת התרחשו בארצות ערביות אחרות תהליכים דומים, שהשפיעו על תקוותיהם של ערביי ארץ-ישראל שיעשה מאמץ משותף לסלק את כל הכוחות האימפריאליסטיים מהאזור. התפתחויות אלו סללו את הדרך לשביתה הכללית של 1936. מדיניות המימשל הבריטי בארץ-ישראל, ובעיקר מדיניותו של ארתור ווקופ, הועמדו בנסיון בשביתה זו. לאחר תקופה קצרה שבה קיוו הבריטים לשלוט על ההתפתחויות באמצעים פוליטיים, נאלצה בריטניה להשתמש בכוח על-מנת לדכא את המרד הערבי. אולם את ההחלטה לשלוח תגבורת צבאית גדולה יש לבחון בהקשר אסטרטגי רחב יותר. מלחמת אתיופיה נסתיימה זה עתה, ובמדיניות העיצומים כלפי איטליה חלה התפוררות. הקאבינט הבריטי דן בעת ובעונה אחת ביחסי אנגליה-איטליה ובהסכם האנגלי-מצרי הצפוי, לפיו היה על הבריטים לסגת מאזור תעלת-סואץ. שתי סדרות דיונים אלה עודדו הערכה נוספת של מעמד בריטניה באגן המזרחי של הים-התיכון.

11 ראה תזכיר ראשי המטות המכונה 'היבטים אסטרטגיים של חלוקת ארץ-ישראל' מיום 14 בפברואר 1939, PRO, FO, 371/21870



משרד החוץ תמך בהמשך החזקת כוחות בריטיים ניכרים באזור הים-התיכון ובכיסוס המהיר של עמדות במזרח-התיכון. גם מפקדי הכוחות המזוינים וראשי המטות המאוחדים טענו שטובת בריטניה מחייבת שאזור הים-התיכון והמאחזים הבריטיים יהיו בטוחים. לפיכך תמכה ועדת המיטנה לתכנון של המטה הכללי בכיסוס מזורז של עמדות אסטרטגיות בריטיות באזור. הם ייחסו חשיבות מרובה לתפקידה של ארץ-ישראל בהגנה על דרכי אוויר וים ומסופי צינורות הנפט, והדגישו את חשיבות החשת הבנייה של מסילת-הברזל בין חיפה לבגדד והקמת העתודה האימפריאלית המזרח-תיכונית.<sup>12</sup> זאת בעיקר לאור חששות בדבר האפשרות של סגירת המעברים הימיים ביס-התיכון וביס-סוף, במקרה של מלחמת-עולם נוספת. הכוונות לייסד עתודה אימפריאלית כזו בארץ-ישראל הפכו לרציניות עוד יותר בשלבים המאוחרים של המרד הערבי, בייחוד ב-1937 ובתחילת 1938, על רקע הצעת החלוקה של ועדת פיל, אשר בהמלצותיה התבססה למעשה על רעיונות אלה.

כאמור, מידת החשיבות האסטרטגית שיוחסה לארץ-ישראל נעשתה ברורה מאוד בעת דיוניה המדוקדקים של ועדת פיל. אם כי הוועדה אמורה היתה להיות בלתי-תלויה וחסרת פניות, הרי שלפני הכנת הדין-וחשבון שלה התייעצו חבריה באריכות עם איש-ימימשל ומפקדי-צבא בריטיים. בפגישה עם חברי הוועדה במארס 1937 תיארו ראשי המטה הכללי את הצרכים האסטרטגיים באזור, והצביעו על העובדה שארץ-ישראל מאפשרת לבריטניה מאחז באגן המזרחי של הים-התיכון. הם העידו כי 'בלעדיה אנו [בריטניה] נהיה מוגבלים באזור זה לקפריסין בלבד'.<sup>13</sup> יתר על כן, כיוון שארץ-ישראל נחשבה על-ידי ראשי המטה הכללי כאזור-חיץ חיוני נגד חדירות מצפון, הם קיוו 'להחזיק כוחות בארץ-ישראל כעתודה אימפריאלית'.<sup>14</sup> המטה הכללי גם פירט את האזורים שנראו לו כחיוניים לאחזקה תחת שלטון בריטי במקרה שארץ-ישראל תחולק. המטה הכללי לא התנגד להצעת החלוקה, כל עוד היו מובטחים האינטרסים האסטרטגיים הבריטיים. האזורים שנתפסו כחיוניים לבריטניה נכללו בסופו של דבר במערכת המובלעות הבריטיות שהוצעה על-ידי ועדת פיל.

מטרות בריטניה בארץ-ישראל הוגדרו מחדש על רקע משבר מינכן והנסיגה הסופית מתכנית החלוקה, שנבעה ממנו. הלחצים המצטברים כנגד משרד המושבות, שמקורם במשרד המלחמה והמטה הקיסרי, הביאו לכינוס ועידה בין-משרדית שדנה בעתיד האזור. בחינת דיוני כינוס זה מעניקה משקל נוסף לטיעון, שהצפייה להתפרצות מלחמת-העולם השנייה היתה הסיבה המרכזית לאימוץ-מחדש של מדיניות ישנה בנושא ארץ-ישראל. קוויה העיקריים של מדיניות זו היו כי בריטניה 'תמשיך לפרק-זמן בלתי-מוגבל באחריותה לשליטה על כל שטחה של ארץ-ישראל',<sup>15</sup> כי היא תנסה לשמור על הנייטרליות של ערביי האזור, ולהגביל את צמיחתו המיידית של היישוב היהודי. מלקולם מקדונלד, שר המושבות, הוסיף כי מדיניות זו אמורה להיות זמנית בלבד, על-מנת לאפשר לבריטניה להתגבר על קשיים שהציבה סכנת המלחמה. אין לדעת אם היה זה רק מס-שפתיים לציונים, או שמה כוונה אמיתית.

12 ראה המסמכים שהוגשו לקאבינט בנושא זה, PRO, CP, 165 (36), 11 June 1936; CP, 174 (36), 18 June 1936

13 ראה לעיל, הערה 11. 14 שם.

15 ראה את פרטיכל הישיבה הראשונה של תת-הוועדה של הקאבינט לענייני ארץ-ישראל מיום 24 באוקטובר 1930, PRO, Cab, 27/561



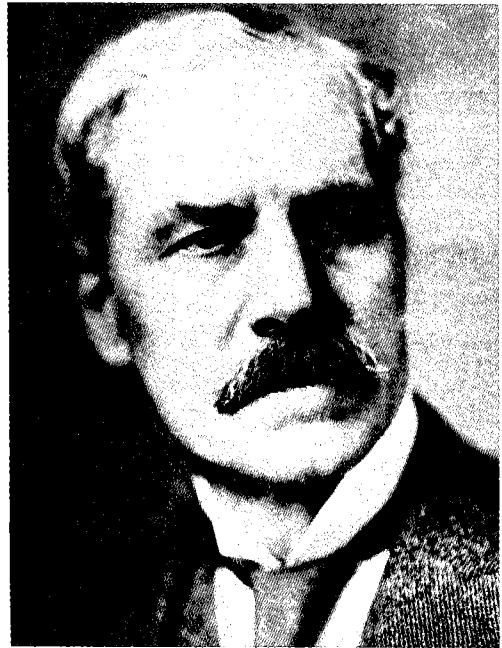
מלקולם מקדונלד, שר המושבות ב-1938

### המשך השלטון הבריטי מטעמים מדיניים

המימשל הבריטי היה החלטי מאוד בהתנגדותו, הן הפאסיבית והן האקטיבית, לכל מאמץ להעביר את המנדט על ארץ-ישראל למעצמה אירופית אחרת, או של נסיונות לסחוט מבריטניה מתן עצמאות ליהודים או לערבים.

מבחינה פוליטית, היו לנקיטת עמדה זו שתי סיבות עיקריות. ראשית, כיוון שאיטליה היתה הטוענת הפוטנציאלית העיקרית לקבלת המנדט על ארץ-ישראל והכוח המאיים ביותר על עמדות בריטניה במזרח-התיכון ובאפריקה המזרחית, התנגדותה של לונדון לכל נסיון לערער את מעמדה היתה מוצדקת. ואכן, במשך זמן-מה טופחו רעיונות בדבר האפשרות של העברת המנדט לידי איטליה על-ידי אישים אחדים בתנועה הרביזיוניסטית, אך לא רק על-ידם. חיים וייצמן עצמו דן באפשרות היפוטטית זו במהלך אחת מפגישותיו עם מוסוליני באמצע שנות השלושים.<sup>16</sup> למרות שהבריטים לא התרשמו מאוד מצעד כזה, כאשר התגלה דבר השיחה הזו, היתה תגובת בריטניה כי אפילו כאימיו-סרק פוליטיים עלולים רעיונות כאלה להיות מזיקים, וכי בריטניה תתנגד בתקיפות לנסיונות כלשהם בכיוון זה. על כך היתה תמימות-דעים מלאה בקרב מעצבי המדיניות הבריטים. במקביל התנגדו הבריטים באופן פעיל ועשו כמיטב יכולתם למנוע את המגע עם איטליה וגרמניה, שהנהגה של ערביי ארץ-ישראל טרחה לטפח. לכן לא ייפלא, למשל, כי הבריטים השקיעו מאמצים מרובים בעצירת מתקפת התעמולה שבה פתחה איטליה באמצע שנות השלושים. אולם בעימות דיפלומטי שהיה עלול לגזול ממנה את המנדט, היה לבריטניה יתרון

16 ראה: ד' קארפי, 'הפעילות הפוליטית של חיים וייצמן באיטליה במשך השנים 1923-1934', הציונות, ב (1971), עמ' 169-207.



רמזיי מקדונלד,  
ראש ממשלת בריטניה  
בשנים 1929-1935

ניכר על-פני איטליה. מעמדה הבכיר של בריטניה בחבר הלאומים היה מונע את העברת המנדט באמצעות הנהלים המקובלים של ארגון זה. אך למרות זאת, בגלל החשיבות האסטרטגית שיוחסה לארץ-ישראל, הבריטים דאגו להתגונן היטב מפני כל אפשרות שהיתה עלולה לפגוע בשליטתם בארץ-ישראל.

הסיבה השנייה לסירובה של בריטניה לוותר על השליטה בארץ-ישראל היתה מערכת יחסיה המיוחדים עם העולם המוסלמי מחד גיסא ועם יהדות העולם מאידך גיסא. שליטה בארץ הקודש היה בה כדי לתת בידי הבריטים מנוף נוסף במגעייהם עם שתי קהילות פוליטיות-דתיות עולמיות אלה. כוונת בריטניה להחזיק בטריטוריה תקופה בלתי-מוגבלת היתה תלויה ביכולתה לדחות ככל האפשר את הגשמת הבטחותיה לשתי הקהילות מצד אחד, ואת התחייבויותיה לחבר הלאומים מצד שני. ההתחייבויות לחבר הלאומים, שפורטו בסעיפים 2 ו-3 למנדט, הטילו על המעצמה שקיבלה את המנדט לעודד הנהגת מוסדות מימשל עצמי בקהילות המוסלמית והיהודית בארץ-ישראל. משימות אלה היו, באופן תיאורטי ומעשי כאחד, המרכיבים החשובים ביותר ברעיון 'הנאמנות' (Trusteeship), כפי שביקשו להגשימו בשיטת המנדטים.<sup>17</sup> בריטניה טענה כי לא היה אפשר להוציא אל הפועל את רעיון המימשל העצמי, 'אלא אם בצורה כלשהי ייושב הסכסוך בין ערבים ליהודים'. ועדת פיל ביקרה את עמדת הממשלה הבריטית בתחום זה והצהירה בגלוי כי 'לא קיים נושא אחר, בכל התחומים בהם מטפל המנדט, בו הקיפאון מושלם יותר'.<sup>18</sup> לפי תיאור

17 ראה: W.K. : C. Jefferies, *The Colonial Empire and its Civil Service*, Cambridge 1938, pp. 38, 109; Hancock, *Survey of British Commonwealth Affairs*, I, London 1937, pp. 472-473; A.P. Thornton, *The Imperial Idea and its Enemies*, New York 1966, pp. 173-174

18 *The Palestine Royal Commission Report*, p. 362

הוועדה, היתה שאלת המימשל העצמי נתונה במעגל קסמים: המנדט הוא שיצר את היריבות בין שתי הקהילות; הוא שסייע להשאיר את הסכסוך בעינו; אך כל עוד היה קיים הקונפליקט, סירבה הממשלה להנהיג שלטון עצמי וטענה שאין לסיים את המנדט; וחוזר חלילה, עד אינסוף. לכן היה זה אך טבעי שהוועדה ציינה כי שאלת כינונה של מועצה מחוקקת היתה סלע המחלוקת העיקרי בנושא זה.

כינון מועצה מחוקקת היה עניין מרכזי ב'ספר הלבן' של פספילד משנת 1930, ואשר נכלל בהשפעת לחציו של ג'ון צ'נסלור. הבריטים לא נסוגו מרצונם לכונן מועצה כזו עם פרסום מכתבו של רמזיי מקדונלד לחיים וייצמן, אך השאלה נותרה פתוחה לדיונים נוספים עם מנהיגים יהודים וערבים. מאוחר יותר היתה גישתה של לונדון כי רצוי שלא לנקוט כל פעולה שהיא, כיוון שהתבררו חילוקי הדעות ואי-ההסכמה הבסיסית בין מנהיגי שתי הקהילות.

גם בעמדות הערבים והיהודים לגבי המועצה המחוקקת חלו שינויים במשך השנים. בשנות השלושים תבעו הערבים מוסדות מימשל עצמי המבוססים על הכרת מעמדם כרוב בארץ-ישראל, ואילו עמדתו הרשמית של היישוב היהודי היתה מעורפלת, במכוון, עד לקונגרס הציוני הי"ט ב-1935, בו נדחה לבסוף רעיון המועצה המחוקקת. עד לקונגרס הזה תבע היישוב שוויון ייצוגי במועצה מעין זו. בכך הועמדו הבריטים בפני מצב של חוסר-התאמה מהותי בין דרישות היהודים והערבים, שעלול היה להוות איום על כמה מעקרונותיהם הנוקשים לגבי האזור. כתוצאה מכך תוכנן קו מדיני, לפיו אין לכפות על היהודים והערבים חוקה שלא תתקבל באופן הדדי על-ידי שתי הקהילות, וכי על הממשלה לנסות ולארגן 'שולחן עגול' או דיונים נפרדים עם מנהיגי הקהילות, בנסיון להגיע לפשרה. במקרה שהיריבים ידחו את עצם הדיון בסוגיה, או אם לא יושג הסדר שיתקבל על דעת שני הצדדים, המימשל הבריטי יראה עצמו כאילו 'עשה כל שניתן לעשות' בהקשר זה, ובכך ישתחרר מהתחייבויותיו כלפי חבר העמים וכלפי הקהילות.<sup>19</sup> ארתור ווקופ אימץ לעצמו את הקו של לונדון, ונסיונותיו בשנים 1932-1936 היו להגשים מדיניות זו הלכה למעשה. ב-1935 הבין ווקופ כי הנסיונות העיקשים להקים מועצה מחוקקת עלו בתוהו, אולם אז כבר היה מאוחר מדי: הערבים היו נחושים בדעתם להשיגה, בעוד היהודים התנגדו לה בתקיפות. בכך היתה תרומה להקצנת העמדות הפוליטיות בקהילה הערבית ולהתפרצות המרד הערבי. כך, באופן פראדוקסאלי, המרד שהוביל לשיגור ועדת פיל לארץ-ישראל עזר לבריטים להשתחרר ממחויבותם בתחום הגשמת רעיונות הנאמנות והנהגת המימשל העצמי.

להתנגדותה של בריטניה לקידום רעיון המימשל העצמי היו מספר יתרונות מדיניים. ראשית, כל עוד יכלה בריטניה להגשים מדיניות שתיצור, לפחות למראית עין, שיווי-משקל בין שתי הקהילות — אך ללא הנהגת מימשל עצמי — היא רכשה לעצמה את הצידוק והלגיטימציה שנדרשו לשליטה בארץ לפרק-זמן בלתי-מוגבל. הצידוק והלגיטימציה נחשבו בעיני הבריטים; ואכן, מימוש גישה זו הביא ליצירת דימוי עצמי בלונדון הרשמית, שקובעי מדיניותה אימצו לעצמם את הגישה שבריטניה תהיה לשופט ולמתווך בין שתי הקהילות הניצות. תפיסה זו נסמכה מאוחר יותר גם בתכנית החלוקה. בהצעת תכנית זו קיוותה ועדת פיל לפתור את בעיית ארץ-ישראל על-ידי

19 ראה מכתבו של קנליף-ליסטר לווקופ, הכלול בתזכיר לקאבינט PRO, CP, 115(32) וכן מכתבו של ווקופ לקנליף-ליסטר מיום 13 בפברואר 1932, PRO, CO, 733/215/97050/9

כינון שיווי-משקל ערבי-יהודי חדש בארץ, מבלי להתעלם מהאינטרסים שלהם עצמם ומהתפתחויות אזוריות רחבות יותר. שרשרת המובלעות, ההצעות לבריתות בין בריטניה מצד אחד והמדינות הערבית והיהודית מצד שני, ההצעה להפוך את האמיר עבדאללה למלך המדינה הערבית החדשה — כל אלה כוונו להשגת המשכיות בנוכחות הבריטית באזור. בדרך זו, התפתחויות בזירה הבינלאומית ובמזרח-התיכון רק הגבירו את נחישות דעתם של הבריטים שעליהם לשמר עד כמה שאפשר את דפוסי הממשל.

עידוד או מתן מימשל עצמי לשתי הקהילות נחשבו מנוגדים לאינטרסים הבריטיים גם מנקודת-מבט נוספת. מדיניות בלתי-מאוזנת לגבי מימשל עצמי או הענקת עצמאות עלולות היו ליצור קשיים גדולים הן בעולם הערבי והמוסלמי והן בתפוצות היהודיות. לכן, מתוך שיקולים אימפריאליים שהיו קשורים להימצאותן של אוכלוסיות מוסלמיות גדולות באימפריה הבריטית, ומתוך החשש מפני השפעות יהודיות, נהגו הבריטים במירב הזהירות. כניעה לדרישות היהודים לשוויון במועצה המחוקקת או למדינה עצמאית עשויה היתה לגרום לניכור של קבוצות מוסלמיות גדולות באימפריה, לעודד את הדחף הערבי להגדרה עצמית ולדרישת זכויות רוב, ומצד שני, עלולה היתה ליצור תגובות-נגד בעולם היהודי. המסקנה הבלתי-נמנעת היתה המשך נוכחות פיסית של הבריטים בארץ-ישראל ונטילת תפקיד המתווך.

שתי מטרות כלליות ונוקשות אלו גררו הגדרת מספר עקרונות תפעוליים מנחים (גלויים ומשתמעים), שהכתיבו את ניהול העניינים היומיומי בארץ-ישראל.

## ב. עקרונות תפעוליים

המדיניות הסימטרית של בידוד הנושא הארץ-ישראלי בשנות השלושים המוקדמות שקדה ממשלת בריטניה ונציגיה במזרח-התיכון, באירופה ובארץ-ישראל, על קיום מתמיד של מדיניות סימטרית במיגזר אחד. מדיניות זו היתה בנויה על ההכרה שלקהילות היהודית והערבית בארץ-ישראל היו קשרים אתניים, תרבותיים, היסטוריים, רגשיים, ובמידה מסוימת פוליטיים, קבועים ועמוקים עם יהדות התפוצות ועם העולם הערבי, בהתאמה. לפיכך, הם דגלו במדיניות של בידוד נושאי ארץ-ישראל, שמטרתה היתה התגוננות מפני התערבות והשפעה אפשרית של כוחות חיצוניים אלה.

בסוף שנות העשרים ובתחילת שנות השלושים אירעו התפתחויות אחדות שהפכו את הבעיה שצמחה מתוך קשרים אלה לנושא דחוף. בתקופה זו השקיעו המנהיגים הערביים בארץ-ישראל מאמצים ניכרים בכיוונים שונים, על-מנת לבנות קשרים עם התנועות הפאן-אסלאמית והפאן-ערבית שצמחו באזור. חאג' אמין אל חוסייני, המופתי של ירושלים, היה פעיל מאוד בעניין זה, ומניעיו היו תערובת של אינטרסים אישיים ולאומיים. הוא ניסה לבנות קשרים פוליטיים ברורים וגלויים בין הקהילה הערבית בארץ-ישראל לבין התנועות השונות להתעוררות לאומית ערבית בעירק, בסוריה ובמצרים. על-ידי התמדה במדיניות זו הוא קיווה להגביר את יוקרתו והשפעתו האישית, לחזק את מעמדו הפוליטי בקרב הקהילה הערבית המקומית, לזכות בקלף-מיקוח עם הבריטים ולצבור משאבים מספיקים לתמיכה בשאיפותיו ובמאמציו המדיניים. הבריטים לא



סידני וב,  
הלורד פספילד,  
שר המושבות  
הבריטי  
בשנת השלושים



סייעו, כמובן, למופתי להשיג את מטרותיו והפעילו תמרונים מדיניים רבים בנסיון למנוע את התפתחות הקשרים שאותם המופתי ניסה לבנות. למשל, רק לאחר הצבת מכשולים ודחיות רבות הירשו הבריטים את קיום הקונגרס הפאן-אסלאמי בארץ-ישראל ב־1931. קונגרס זה הקים ועדה לשם ארגון ועידה פאן-ערבית.<sup>20</sup> גם הפעם גילו הבריטים זהירות כלפי ועידה מתוכננת זו, והפעילו לחצים על המשתתפים הפוטנציאליים לוותר על תכניתם. על-ידי כך קיוו הבריטים למנוע בעיות בחלקים אחרים של האימפריה, וזו היתה עבורם משימה בעלת חשיבות עליונה להבטחת שלמות האימפריה.<sup>21</sup>

שונה היה המצב ביחס לאמיר עבדאללה ולקשרים בין עבר-הירדן וארץ-ישראל. באופן כללי, מדיניות בריטניה בהקשר זה היתה לעודד את הקשר, שכן היתה זו יוזמתה שלה. הם קיוו שיוכלו לשלוט ולפקח על פעולותיו של האמיר, ובאמצעותו על הפלשתינאים, תחת הנהגת הנאשאים, אשר הפגינו בשנות העשרים נטיות פרו-בריטיות מובהקות.

ההצדקה התיאורטית-היסטורית למדיניות זו נקשרה בפרשנויות השונות של חליפת המכתבים בין מקמהון לשריף חוסיין, שהתנהלה במשך מלחמת-העולם הראשונה. כך, למשל, הניתוח שהכין ר'ג' צ'ילדס ממשרד החוץ, כלל קביעה כי 'ארץ-ישראל של הבית הלאומי היהודי הוצאה מכלל השטח בו התחייבה ממשלת הוד מלכותה, באוקטובר 1915, להכיר ולתמוך בעצמאות הערבים'.<sup>22</sup>

20 'פורת, ממהומות למרידה; התנועה הלאומית הערבית הפלסטינית 1929-1939, תל-אביב 1978, עמ' 24-29.

21 שם, עמ' 152.

22 ראה: ר' צ'ילדס, 'מוזכר על הוצאת ארץ-ישראל מהשטחים שכוונו לעצמאות ערבית' מיום 24 באוקטובר 1930, PRO, FO, 371/14495

חברי המועצה המוסלמית העליונה, 1936. ראשונים (משמאל לימין) בשורה הראשונה, רג'יב נשאשיבי ראש 'מפלגת ההגנה הלאומית' ולידו המופתי חאג' אמין אל-חוסייני. בשורה השנייה — ג'נאל אל-חוסייני ראש 'המפלגה הערבית הפלשתינית' ולידו ד"ר חוסיין אל-חאלדי, ראש עיריית ירושלים





סר ג'ורג' רנדל,  
ראש מחלקת  
המזרח התיכון  
במשרד החוץ  
הבריטי

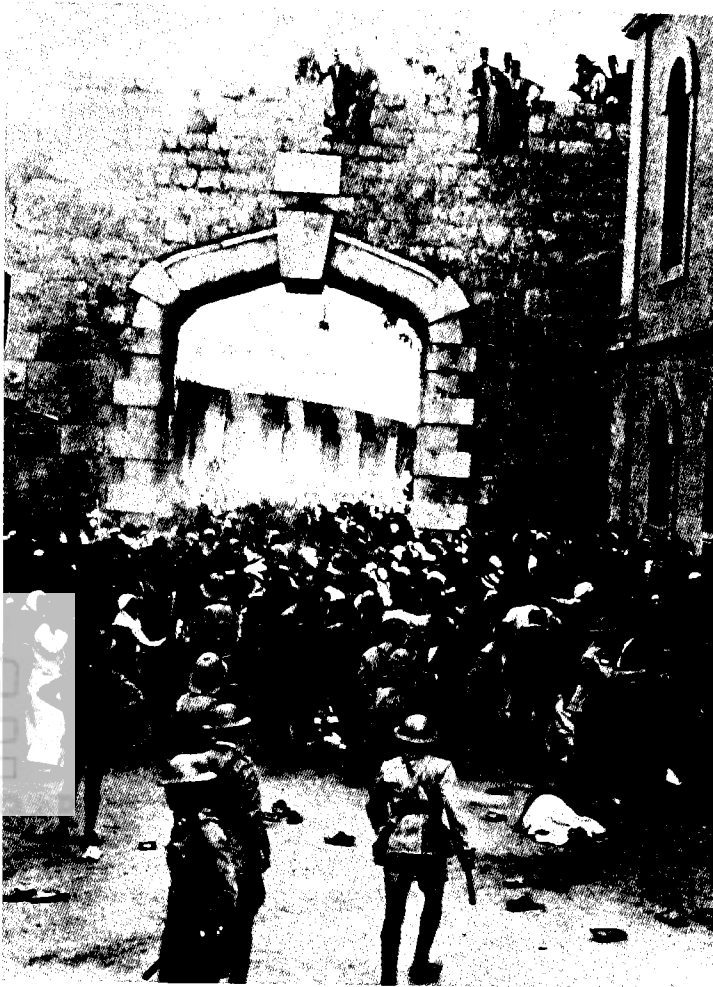
אם כי הבריטים לא הצליחו במשימתם לנתק את כל הקשרים בין הפלשתינאים והערבים שמחוץ לארץ-ישראל, הרי שביסודו של דבר נשארה שאלת ארץ-ישראל מבודדת מאירועים שהתרחשו באזור בתחילת שנות השלושים. אך אין זאת אומרת כי הקהילה הערבית המקומית לא הושפעה מרעיונות והתפתחויות לאומיים שהתרחשו בארצות ערביות שכנות. לא היה אפשר למנוע קשרים כאלה באמצעות הטלת אמברגו או על-ידי פעולות השירותים החשאיים.

הנסיונות לכודד את ארץ-ישראל מהעולם הערבי נמשכו עד לשביתה הכללית בארץ ב-1936, ועד אז הצליחו הבריטים במשימתם. גם כשהגיע דבר השביתה לבירות-ערב, הפגינו שליטיהן הסתייגות ממנה, לא עודדו אותה, ואפילו יזמו תיווך בין הבריטים לערבים-פלשתינאים. מאוחר יותר הם יזמו גם נסיונות-תיווך בין הבריטים, הערבים והיהודים. הצעד הראשון נעשה על-ידי ערב-הסעודית, אך הבריטים דחוהו; אחר-כך התערבה עירק; ולבסוף ניסו המצרים את כוחם. האמיר עבדאללה, בגלל קשריו הקרובים הן עם הנאשאיםבים, הן עם הבריטים והן עם היהודים, ניסה בכל הדרכים האפשריות למצוא פתרון למשבר 1936.

מדיניות הבידוד של בעיית ארץ-ישראל נותרה בעינה, כל עוד קיווה ארתור ווקופ להחזיר לידי את השליטה המוחלטת בארץ-ישראל, ומשרד המושבות החזיק בהגה תהליך עיצוב המדיניות בלונדון. אולם המצב השתנה כאשר משרד החוץ וראשי המטה הקיסרי הגבירו את מעורבותם, בגלל חששם מההשפעות האפשריות של המצב בארץ-ישראל על ארצות ערביות ומוסלמיות בחלקים אחרים של האימפריה הבריטית, וכן על סמכותו ויוקרתו של הצבא. פקידים במשרד החוץ, ובמיוחד ג'ורג' רנדל, ראש מחלקת המזרח-התיכון, קיבלו בברכה מהולה בחשש התערבות ערבית כמוצא האפשרי היחיד מהסבך. ההתנגדות להתערבות שליטי ערב שככה ונתחלפה בעידוד מכללא, במיוחד כלפי נסיונותיו של נורי סעיד מעירק. הצידוק לגישה חדשה זו היה כי בריטניה ושליטי ערב פיתחו אינטרס דומה בסיום השביתה, ומאוחר יותר – בסיום המרד. היתה זו סטייה משמעותית מן האסטרטגיה הקודמת, והיו לה משמעויות מרחיקות-לכת לגבי תהליכים בעתיד. ארצות ערב, בהסכמה מכללא של בריטניה, קיבלו בכך דריסת-רגל קבועה בארץ-ישראל.<sup>23</sup> תוצאות הסטייה מהמדיניות המסורתית הורגשו מייד. תגובות שליטי ערב הובאו בחשבון על-ידי ועדת פיל, כשהכינה את תכנית החלוקה, וכן על-ידי ממשלת בריטניה, בנסיגתה ההדרגתית מתכנית זו. ב-1939 היה זה כבר כמעט ברור מאליו ששליטי ערב ישתתפו בוועידת לונדון שדנה בעתיד ארץ-ישראל. בדיעבד ברור כי לתהליך הנסיגה מהמדיניות כלפי הערבים היו מספר שלבים: בתחילה, הכיר משרד החוץ בזכותם להתערב, אחר-כך עודד בזהירות רבה את ההתערבות, ולבסוף קיבל אותה כמצב נתון. פקידים מסוגו של ג'ורג' רנדל, שהינחו את המדיניות הבריטית גם בחלקים אחרים של המזרח-התיכון, הפרו בפעולותיהם את הסימטריה במדיניות שהופעלה כלפי ארץ-ישראל: בעוד שעל-פי שיקולים אזוריים וגלובאליים הם הפכו את כיוונה בנוגע לערבים, הרי שכלפי היהודים נשארה המדיניות ללא שינוי.

התפתחויות בעולם היהודי אילצו את הבריטים, לאחר 1929, לבחון מחדש וביסודיות את

23 ראה: E. Kedourie, 'Great Britain and Palestine: The Turning Point', E. Kedourie (ed.), *Islam in the Modern World*, London 1980, pp. 93-170; G. Sheffer, 'The Involvement of Arab States in the Palestine Conflict and British Arab Relationships Before World War II', *Asian and African Studies*, X, 1 (1974), pp. 59-78. עמ' 258-238.



הפגנה ערבית ליד השער החדש,  
ירושלים, אוקטובר 1933

עמדותיהם כלפי היהודים בהקשר זה. לאחר מאבקים פנימיים מרים בתוך ההסתדרות הציונית העולמית ודיונים ממושכים עם מנהיגים לא-ציוניים, הוקמה הסוכנות היהודית במתכונתה המורחבת. עתה היה על ממשלת בריטניה לשקול את המשמעויות הפוליטיות והדיפלומטיות שנבעו מהקמת הארגון הפוליטי הזה. הקמת הסוכנות המורחבת סיכנה את עקרון ההפרדה בין בעיות היהודים בתפוצות לבין בעיות פיתוח ארץ-ישראל. ביסודה, עוצבה מדיניות זו ביחס ליהודים ב-1925, ויושמה באמצעות הוראות משרד החוץ לכל שגרירויות בריטניה להגביל את קשריהן עם ארגונים או פעילויות ציוניות. בתחילה היתה מטרתן המצומצמת של עקרון זה למנוע קשר ודימוי כי בריטניה — עקב התחייבותה לסייע בהקמת בית לאומי יהודי — תהיה אחראית בצורה כלשהי, או שתהיה עשויה להתערב אצל ממשלות זרות למען יהודים במצוקה. בשלבים מאוחרים יותר וכאשר קיבל פרשנות מורחבת, מנע אותו עקרון של הפרדה סימטרית מציאת פתרון לבעיות יהודי התפוצות. במשבר 1929-1931 החליטה לונדון לשמור על ההוראות ולהפעילן





חיים וייצמן  
וגנרל סיר ארתור  
ווקופ, הנציב  
העליון הרביעי  
(1931-1933)  
בביקור בעמק

כלשונן (לאחר עליית הנאצים לשלטון בגרמניה, תבעו הציונים בעקשנות שהבריטים יקלו בהוראות, שהפכו להיות בעיניהם סמל לאדישות בריטניה לסכנה שריחפה על היהודים. הם פעלו ככל יכולתם להפר את העקרון ומחאותיהם לא נשארו אופייניות (פורמאלי גרידא). הבריטים פעלו על-פי אותו עקרון גם בעת הדיונים הפנימיים על הכרה בסוכנות היהודית המורחבת, שאותה הם ניסו למנוע. אולם בצורה מכרעת הרבה יותר, עקרון זה היה מונח ביסוד המדיניות שהגבילה הגירת יהודים לארץ-ישראל לאחר 1933.

במשך כשלוש שנים (1932-1935) ארתור ווקופ ומשרד המושבות הגשימו בהצלחה מדיניות הגירה זהירה, ללא התערבות מצד משרד החוץ, משום שדבקו בעקרון הפרדת פתרון הבעיה הארץ-ישראלית מזו של יהדות אירופה.<sup>24</sup> החל משנת 1933 עשתה הסוכנות היהודית כמיטב

24 ראה: G. Sheffer, 'Political Considerations in British Policy Making on Immigration to Palestine', *Studies in Zionism*, 4 (October 1981), pp. 237-274

יכולתה להפר עקרון זה ותבעה כי יוסרו ההגבלות מעל נציגויות בריטיות בארצות זרות, כדי שהשגרירויות תוכלנה לבוא לעזרת יהודים במצוקה, וכן כי מדיניות ההגירה צריכה להיקבע נוכח העוינות הרבה כלפי היהודים במרכז-אירופה ובמערבה. אולם משרד המושבות סירב לסגת מעקרון ההפרדה, והציע להבחין בין מדינות בהן היתה קיימת בעיה יהודית רצינית (שבהן לא תהיה כל אפשרות לשנות את ההוראות) לבין מדינות בהן נהנו היהודים מיחסים תקינים עם השלטונות והאוכלוסיה המקומית (שבהן ניתן יהיה למתן במקצת את ההנחיות). עמדת משרד החוץ תאמה יפה את גישת משרד המושבות: 'ממשלת הוד-מלכותו אחראית לרעיון הבית הלאומי היהודי, אולם הדבר האחרון בו אנו מעוניינים הוא להדרדר למצב בו נהפוך למגיני יהודים בעולם כולו'.<sup>25</sup> קיימות ראיות רבות המצביעות על כך שלמרות לחצים שהופעלו מטעם הסוכנות היהודית וארגונים ציוניים, המשיכו ממשלת לונדון והאדמיניסטרציה בירושלים לנקוט מדיניות כלפי היהודים שהונחתה על-ידי עקרון זה עד לפרוץ מלחמת-העולם השנייה. הממשלה האמינה, כי אם תחליט בשאלת ההגירה היהודית רק על בסיס שיקולים המתייחסים לארץ-ישראל, תוכל למנוע מעצמה את התפקיד הבלתי-נסבל של הגנת יהודי אירופה. הטרגדיה, מנקודת המבט היהודית, היתה שהסימטריה של המדיניות הזו לא נשמרה. בעוד שב-1937 נתנו הבריטים לגיטימציה לקשרים שבין הבעיה הפלשתינאית הערבית לבין ההתפתחויות הכלליות במזרח-התיכון, הרי שלא הסכימה כי היהודים יבנו קשר מקביל בין בעיות ארץ-ישראל לבין ההתפתחויות באירופה.

מדיניות מאוזנת לגבי היהודים והערבים

למרבית חברי האליטה הפוליטית והביורוקרטית הבריטית בלונדון היה ברור כי על-מנת לקיים המשך נוכחות בריטית בארץ-ישראל, עליהם לקיים מדיניות מאוזנת כלפי יהודים וערבים, ולא רק לטווח הארוך, אלא גם בחיי היום-יום. למרות הסתירה כביכול בין עקרון זה ובין מדיניות הפרת הסימטריה, הוא נבע מהמטרות והעקרונות שנדונו לעיל והיה קשור בהם קשר הדוק. במישור האינטרסים הלאומיים החיוניים של בריטניה הוא נבע מתפיסות גיאואסטרטגיות ופוליטיות. במישור הטאקטי הוא נבע מהצורך המוכר לספק הצדקה ולגיטימציה לשליטת הבריטים לאורך זמן בארץ-ישראל.

כמו לעקרונות אחרים, גם לעמדה זו נודעו מספר משמעויות. הראשונה שבהן היתה, כי הבריטים היו צריכים ליישם מדיניות המכוונת להבטחת התפתחות מקבילה של שתי הקהילות. הבריטים נזהרו מאוד שאף אחת מהקהילות לא תחיש את התפתחותה הדמוגרפית, הפוליטית או הכלכלית, בצורה שתזיק באופן משמעותי לצרכים החיוניים של המחנה האחר, ובעיקר שלא תפגע במישרין או בעקיפין באינטרסים בריטיים חיוניים.

בהחלט עקרון האיזון על התפתחות הקהילה הערבית הפלשתינאית נאלצו הבריטים להתמודד עם שתי בעיות. ראשית, היה עליהם לפקח על ההגירה הבלתי-חוקית של ערבים מארצות שכנות לתוך ארץ-ישראל. ואכן, להוציא מעבר עונתי של פועלים, במיוחד מסוריה ומעבר-הירדן, הצליחו הבריטים למנוע הגירה בלתי-חוקית מאסיבית של ערבים לשטח ארץ-ישראל. בעיה שנייה התעוררה לנוכח תהליך המודרניזציה הפוליטית ויצירת מפלגות בתוך הקהילה הערבית, שכלפיהן היו הבריטים חשדניים יותר, ובצדק, בנקודת-ראות פוליטית. בהתבססם על התפיסה כי

25 ראה הערותיו של סטרנדאל-בנט מיום 17 בפברואר 1933, PRO, CO, 733/228/17204.



עימות בין המשטרה הבריטית ומפגינים ערבים

פוליטיקה מסורתית, לבד ממצב של קיום מנהיגות דתית פאנאטית, מתאימה יותר למטרותיהם, הם פעלו בזהירות רבה כדי להקהות עד כמה שאפשר את תוצאות המודרניזאציה הפוליטית. משימת השמירה מפני התפתחות זו הוטלה במיוחד על ארתור ווקופ, מאחר שתהליכים אלו אירעו בעיקר במשך תקופת כהונתו בירושלים. בעזרת גיבוי מצד שר המושבות, קיווה ווקופ לצמצם את ההשפעות השליליות של המודרניזאציה הפוליטית באמצעות יחסים פטרנאליסטיים עם מנהיגים מקומיים. הוא ניסה למתן את המנהיגים הפלשתינאים ולהשתמש בצורה מתוחכמת בשיטת 'הגזר והמקל' בנושא התמיכה הכלכלית והפוליטית בשתי המשפחות המתחרות הגדולות (החוסיינים והנאשאשיבים) בקהילה הערבית. ווקופ האמין כי חאג' אמין, המופתי של ירושלים, הוא הדמות הדומיננטית בפוליטיקה הערבית המקומית, וכי הוא ינהג בצורה מתונה, למרות תהליכי ההקצנה שעברו על הקהילה. בדיעבד הסתבר, כי היתה זו הערכה מוטעית של ההתפתחויות בתוך הקהילה הערבית, ושהמחיר ששילמו עבורה ערביי ארץ-ישראל והבריטים היה גבוה ביותר. גישה אוהדת זו כלפי החוסיינים תרמה להקצנת יתר של הקהילה, לשביתה של 1936 ולמרד הערכי הפלשתינאי, שאחת מתוצאותיו היתה הרס ההנהגה הערבית-פלשתינאית. מנקודת-ראות בריטית, התוצאה המרכזית היתה נסיגה חלקית מעקרון המדיניות הסימטרית של הבידוד. ובכך היה עידוד נוסף להגברת חוסר-האיוון בין שתי הקהילות.

השפעה על התפתחות הקהילה היהודית היתה משימה מסובכת וקשה עוד יותר. בעוד שמטרתם העיקרית של ערביי ארץ-ישראל היתה השגת עצמאות מדינית, הרי המטרה שניצבה בפני הקהילה היהודית המאורגנת עד 1936 היתה הנחת היסודות לבנייה ולהתפתחות לאומית מקיפה. יסודות אלו כללו גידול מואץ של האוכלוסיה היהודית (שהיה מותנה במדיניות ההגירה הבריטית), רכישת קרקעות (שהיתה חשובה הן למדיניות מכירת קרקעות והן להתייחסות לפינוי

אריסים ערבים מקרקעות שנרכשו על-ידי יהודים), פיתוח תשתית כלכלית ליישוב (שהיתה תלויה במדיניות פיסקאלית ומוניטארית בארץ-ישראל), ולבסוף התפתחות מדינית (שהיתה תלויה בעמדות של הבריטים כלפי השאלה של מתן מימשל עצמי). כל המטרות האלה של הציונות היו קשורות זו בזו וסבבו סביב מתן היתר להגירה יהודית נרחבת. משום כך, היה צורך בתיאום מדויק של תגובות ודרכי המדיניות הבריטית.

השמירה על מדיניות מאוזנת כוללנית כלפי שתי הקהילות לא היתה קלה, לא רק בגלל התנגדות הקהילות עצמן לגישה זו, או בגלל התפתחויות אובייקטיביות בארץ-ישראל, אלא משום התנגדות לעקרון זה גם מתוך המערכת הבריטית עצמה. לעתים הותקף העקרון על-ידי 'האדם במקום', ופעמים אחרות דחו אותו פקידים בכירים בלונדון, בעיקר ממשרדי המלחמה, הודו והחוק. את ההתקפה העזה ביותר על העקרון יזם הנציב העליון השלישי בארץ-ישראל, ג'ון צ'נסלור. צ'נסלור הופתע ממאורעות 1929 ומן ההתפתחויות שבאו בעקבותיהם, ושיגר הצעות לרפורמות חוקתיות מקיפות. עיקר הצעותיו היה כי על הבריטים לקדם בברכה ולעודד עצמאות ערבית בארץ-ישראל, ולכן עליהם לשים קץ לשאיפותיהם המדיניות של התנועה הציונית והיישוב היהודי. שר המושבות, הלורד פספילד, הגיב להצעות הנציב העליון תגובה תקיפה ונמרצת, למרות שלא גילה אהדה רבה לציונות או ליישוב. פספילד המליץ על דחיית הצעות הנציב העליון. מאחר שהממשלה אינה יכולה להעלות בדעתה שינוי כה דראסטי במדיניות, אם כי היא מוכנה לשקול רפורמות מעשיות בנושאים כגון הגנת איכרים, ויסות הגירה וייצוג ערבי.<sup>26</sup> וכך, רעיונות הנוגעים לצורך בשמירת איזון מסוים בין הקהילות שיקפו בדיוקנות את הזרם העיקרי בחשיבה הבריטית בתקופה ההיא.

יורשו של הלורד פספילד במשרד המושבות, פיליפ קנליף-ליסטר, והנציב העליון הרביעי בארץ-ישראל, ארתור ווקופ, הגיעו להסכמה כמעט מלאה בסוגיית העמדות הבריטיות כלפי האוכלוסיה המקומית. הצורך לקיים מדיניות מאוזנת נבע גם מתוך רעיונותיו של ווקופ לגבי אפשרות ההתפייסות בין יהודים וערבים. ווקופ היה בטוח ביכולתו להגשים מדיניות מאוזנת שתביא, בטווח הארוך, לפתרון האידיאלי לארץ-ישראל: מדינה דו-לאומית הכוללת שתי קהילות שוות פחות או יותר בגודלן. מדיניות ההגירה, הקרקעות והפיתוח של ווקופ היו מכוונות להגשמת פתרון זה. מ-1932 ועד 1935 הוא הצליח במשימה זו, ובכך החיה את תקוותיה של לונדון לשוט על מי-מנוחות בארץ-ישראל. אולם ההתעוררות הלאומית הערבית, ההקצנה במזרח-התיכון ובארץ-ישראל, וכן השינויים במערכת הבינלאומית בעקבות הזעזועים באירופה — כל אלה הפחיתו במידה ניכרת את הסיכויים להשגת מטרה זו. ביוני 1936, במשך השביתה הכללית ששימשה מבוא למרד הערבי, התברר כי דרכו של ווקופ היתה מוטעית ורצופת בעיות. דוף קופר, שר המלחמה, טען: 'התיאוריה של ווקופ, לפיה שני הגזעים עשויים לחיות בשלום צד בצד כשלהם [אוכלוסיות] מספרים דומים, היתה חלום בלתי-מעשי'.<sup>27</sup>

הפתרונות שהעלו הבריטים למצב החדש שנוצר בעקבות המרד הערבי היו מבוססים על הנחות מסורתיות. רעיונותיו של אורמסביי-גור על חלוקה לקנטונים, ואפילו תכנית החלוקה של ועדת פיל,

26 ראה מכתבו של לורד פספילד אל ג'ון צ'נסלור מיום 29 במארס 1930, PRO, CO, 733/183/77050/8.  
27 ראה החלטות הקאבינט מיום 2 בספטמבר 1936, PRO, Cab, Con, 56(36).



סר ג'ון צ'נסלור, הנציב העליון השלישי (1928-1931), מבקר בעין חרוד

היו למעשה רק וריאציות חדשות על הנסיונות הבלתי-נלאים להשגת איזון בין הקהילות בארץ-ישראל.

ההיבט השני של האיזון היה קשור ברעיונות המתייחסים להיבט הקודם. בריטניה התמידה במדיניות האיזון בסיוע הכלכלי הישיר והעקיף שהיא סיפקה לקהילות. לממשלה הבריטית בירושלים היו שני כלים להוציא לפועל מדיניות זו. הכלי האחד היה התקציב השנתי. השאלה הפוליטית העקרונית בנוגע להקצאת התקציבים השנתיים היתה, האם כל קהילה תקבל משאבים לפי גודלה היחסי, או שמא על ההקצאה להיות מוכתבת על-ידי עקרון חלוקה פאריטטית. היישוב היהודי הקטן יותר תבע כמובן את עקרון הפאריטטיות; הערבים, שהיו הרוב, תבעו יחסיות. הבריטים אימצו את עקרון היחסיות בהקצאת התקציב, ובמתן עבודות ציבוריות וסוגים אחרים של מענקים וסיוע. בעיה דומה התעוררה בנוגע לכלי השני של המדיניות — המיסוי. בתחום זה נשאו היהודים את עיקר הנטל — עובדה שלא הועילה לדר-קיום בשלום בין שתי הקהילות, ואף היתה מקור למתח תמידי בין היישוב למימשל הבריטי בזמנים של שגשוג כבימים של משבר כלכלי.

#### מימשל ליבראלי

הכדל ברור היה בין שיטות הפעולה של הבריטים ושל הצרפתים בשטחים המנדטוריים שלהם במזרח-התיכון. הצרפתים לא היססו להתערב באופן פעיל בהתפתחות האוכלוסיות המקומיות שבשליטתם; לאכופ עליהן את שיטת החינוך הצרפתית, להדגיש את הצורך באימוץ התרבות הצרפתית ולנקוט אמצעים תקיפים לדיכוי התפרצויות פוליטיות והפרעות לחוק ולסדר. המימשל הבריטי היה פחות כפייתי ויותר ליבראלי. בהקשר זה, משמעות המונח 'ליבראלי' היא מידה מוגבלת בלבד של התערבות מצד המימשל המרכזי בתהליכים פנימיים פוליטיים, חברתיים

וכלכליים. כמ־כֵן משמעותו היתה סובלנות כלפי השקפות סותרות ונכונות להעניק אוטונומיה פנימית לקהילות המקומיות.

מדיניות הבריטים כלפי ארץ־ישראל היתה ליבראלית במובן זה, ודמתה לגישה הכללית כלפי מושבות בריטיות אחרות. החלתה של הגישה הליבראלית על ארץ־ישראל היתה כרוכה בהתערבות מינימאלית בעניינים התרבותיים והחברתיים הפנימיים של כל אחת משתי הקהילות. למעשה, הקשרים בין הבריטים לתושבים מקומיים לא היו מעולם הדוקים במיוחד. אפילו ארתור ווקופ, שהיה הליבראלי ביותר מבין כל הנציבים העליונים בארץ־ישראל ואשר פיתח יחסים קרובים עם מנהיגים יהודים וערבים, נמנע מדיון פורמאלי עם יהודים או ערבים בנושאים פוליטיים רחבים, באידיאולוגיה, או במטרות סופיות של כל אחת מן הקהילות. ביסודו של דבר העניקו הבריטים אוטונומיה פנימית רחבה לשתי הקהילות. מדיניות זו נתמכה והוגשמה על־ידי הלורד פלומר, ומאוחר יותר על־ידי ווקופ, והיתה קשורה לא רק להיבטים פוליטיים אלא גם כלכליים. עקרון זה לא עמד בסתירה עם העקרון שהוזכר קודם, של דאגה להתפתחות מבוקרת, או לנסינות לצמצם את ההשפעות של המודרניזאציה הפוליטית בקהילה הערבית.

בתחום הפוליטי שאפו הבריטים לשלוט על כל קהילה באמצעות השפעה על המנהיגים המקומיים. במקום להיות מעורבים בסכך הפוליטיקה הפנימית, הם ניסו לזהות ולמשוך אליהם מנהיגים מקומיים, לטפח את נאמנותם בשיטות שונות ולהשתמש בהם כמתווכים בינם לבין האנשים מן השורה בשתי הקהילות. מסיבות ברורות, הם העדיפו את המנהיגים המתונים ככל קהילה. לכן לא היה מפתיע שהם העדיפו את חיים וייצמן, חיים ארלוזורוב ומשה שרתוק על־פני דוד בן־גוריון, ברל כצנלסון ויצחק טבנקין, ובוודאי על־פני זאב ז'בוטינסקי. מסיבות דומות הם תמכו בשנות העשרים והשלושים המוקדמות במשפחות המתונות בקהילה הערבית. אולם כשנקטו קו זה הם נתקלו בקשיים פוליטיים, כשהקצינו עמדות הקהילה הערבית הפלשתינאית. לאחר־מכן הם תמכו במופתי של ירושלים שהיה מקובל עליהם כמתון עד 1936. אולם אז נתגלה הפער בין הדימוי והמציאות; עקב תהליכי ההקצנה בקהילה הערבית, לא נותרו בה מנהיגים מתונים שיוכלו לקיים עימם משא־ומתן רציני. ואכן, ב־1936 חל שבר במערכת הקשרים הסדירים בין הממשלה הבריטית לערביי ארץ־ישראל. התפתחות זו גם תרמה, דרך אגב, לנכונות בריטניה לסבול ואף לקבל בברכה מסויגת את התערבות 'נסיכי ערב'. נכונות זו ביטאה, כאמור, שינוי משמעותי במדיניות ביחס לעקרון הבידוד הסימטרי של בעיית ארץ־ישראל.

הגישה הליבראלית היחסית של הבריטית תרמה במידה מסוימת להתנגדות הממשלה בלונדון והנציב העליון בירושלים, להפעיל את הצבא מייד לאחר תחילת השביתה הכללית ובשלבים הראשונים של המרד הערבי. אפילו לאחר קבלת החלטה להשתמש בצבא (החלטה שגררה מעצרים והגליית מנהיגים ערבים) אין עדויות רבות התומכות בדעה שהבריטים רצו להתערב בכנייה מחדש של הקהילה הערבית או לעודד צמיחת הנהגה חלופית.

בתחום זה היה דמיון רב בין הגישה הבריטית לערבים וגישתם כלפי היהודים. הבריטים נמנעו ככל האפשר גם ממעורבות עמוקה בפוליטיקה הפנימית של היישוב, ואפילו כאשר התבקשו, בעקיפין, לעשות כן על־ידי קבוצות מסוימות, כגון 'ברית שלום'. הם נמנעו מנקיטת פעולה תקיפה, מלבד השמעה דיסקרטית של דעותיהם ביחס לתחרות הפנימית ביישוב ובתנועה הציונית, והפעילו את כוח השפעתם לעתים נדירות בלבד, וגם אז רק בעקיפין. לכך ממקרים חריגים ספורים

— כגון הזמנתו של בן-גוריון על-ידי ראש הממשלה ראמזיי מקדונלד לצ'קס (Chequers), במטרה לחזק את עמדתו של וייצמן בעת הקונגרס הציוני של 1931 — לא התערבו הבריטים במחלוקת בין וייצמן לתנועת העבודה בראשית שנות השלושים, ולא בקרע העמוק יותר בתנועה הציונית שאירע באמצע שנות השלושים ושהוביל לבסוף להקמת ארגון ציוני נפרד שנשלט על-ידי הרביזיוניסטים. הם נקטו באותה מדיניות של אי-מעורבות גם ביחס להתפתחות הכלכלית של היישוב, לשאלת קליטת המהגרים היהודים, לכל נושאי החינוך, ובתחומים אחרים.

#### התפתחות הדרגתית

מונחים על-ידי רעיונות ליברליים בקשר לצורת הממשל בארץ-ישראל ועל-ידי שאיפות לקיום מדיניות מאוזנת כלפי יהודים וערבים, לא רצו הבריטים, ולמעשה לא יכלו, להפריע להתפתחות הפוליטית והכלכלית של כל אחת מן הקהילות. אך לאור הדינאמיקה הטבעית של ההתפתחות הקהילתית בשנות השלושים, היה על הבריטים לעצב מדיניות שתספק תשובה הולמת לכך. הדרגתיות היתה הפתרון הכמעט בלתי-נמנע לבעייתם. עקרון זה גם התאים לאלמנטים בסיסיים אחרים במדיניותם, כגון הצורך לצמצם בהוצאות כספיות בארץ-ישראל, והוא שהכתיב את המדיניות הבריטית כלפי הגירה יהודית. המונח שהיה בשימוש לתיאור מדיניות זו היה שונה במקצת — 'יכולת הספיגה הכלכלית' — אולם ביסודו היה הרעיון דומה. מדיניות זו ננקטה ברציפות למן כהונתו של הרברט סמואל כנציב העליון הראשון בארץ-ישראל ועד למשבר 1929-1931. הצעותיו הקיצוניות של צ'נסלור שהוזכרו לעיל אימו להפר את המשכיות הגישה הזו. ואכן, למשך זמן קצר הצליח הנציב העליון לסחוט מלונדון שינוי במדיניות שהביא להפסקת עלייה יהודית ולשינוי קריטריונים. אך בסופו של דבר, עקב לחצים פנימיים ובינלאומיים, נאלצה הממשלה לחזור בה ולאמץ פעם נוספת את העקרון המקורי.<sup>28</sup>

היו אלה פיליפ קנליף-ליסטר וארתור ווקופ שהחזירו את עטרת הדרגתיות ליושנה. החל מ-1932 כווננו מאמציו של ווקופ לעודד צמיחה הדרגתית של הקהילה היהודית שהיתה תלויה בהגירת יהודים, מכירת קרקעות והתפתחות כלכלית. נסיונותיו למנוע הגירה יהודית בלתי-חוקית נבעו גם הם מעקרון זה, ולא מהתנגדות עיוורת לצורכי הקהילה היהודית בארץ-ישראל. ההגיון ביסוד המדיניות הזו היה, שבעוד שאפשר לפקח על הגירה חוקית היכולה לתרום לצמיחה הדרגתית של היישוב, הרי הגירה בלתי-חוקית עלולה להציף את הארץ בגורמים בלתי-רצויים מבחינה פוליטית ובלתי-יצרניים מבחינה כלכלית, שיגרמו נזק רב לקצב הסדיר של הצמיחה הכלכלית של ארץ-ישראל כולה ושל היישוב בפרט. עובדה שכמעט אינה זכורה יותר היא, כי בהקשר זה של מדיניות ההגירה הסוכנות היהודית שיתפה פעולה עם הבריטים. כמורכב, למרות שבהצעותיה החלופיות המליצה ועדת פיל שעקרון יכולת הקליטה הפוליטית יכתיב את קצב ההגירה היהודית לארץ-ישראל, ולא עקרון יכולת הקליטה הכלכלית, לא היה בכך משום שינוי מוחלט במדיניות; היה בכך אך מתן לגיטימציה לאלמנט שהיה קיים ממילא מזמן שקבעו הבריטים את מיכסות ההגירה היהודית.

28 ראה: G. Sheffer, 'British Colonial Policy Making Towards Palestine 1929-1939', *Middle Eastern Studies*, XIV, 3 (October 1978), pp. 307-322; הנ"ל (לעיל, הערה 24).

כפי שכבר הוזכר, קיים היה קשר הדוק בין רכישת קרקעות ובין הצמיחה הכלכלית וההגירה לארץ-ישראל. אם כי קשה מאוד להבחין בין תשומות פוליטיות ותשומות כלכליות גרידא בתהליך קבלת החלטות, הרי שמאז ראשית שנות השלושים נטלו האוצר הבריטי והיועצים הכלכליים במשרדי המושבות והחוץ חלק פעיל בעיצוב המדיניות כלפי המזרח-התיכון. בעת משבר הוּפ־סימפסון, 1929-1931 היווה הקצב הרצוי של הצמיחה הכלכלית נושא מרכזי בדיוני ועדת שאו, וכן בחקירת הוּפ־סימפסון. סר ג'ון הוּפ־סימפסון ביקר בחריפות את הממשלה בבריטניה ואת הנציב העליון בארץ-ישראל על שנעשו צופים פאסיביים בהתפתחות שתי הקהילות בארץ. הוא טען שהעדר שליטה יעילה גרם לפגיעה בזכויות הערבים. המלצתו העיקרית היתה קשורה לצורך בתכנית פיתוח מבוקרת עבור ארץ-ישראל.<sup>29</sup> המלצותיו הטביעו את חותמן על 'הספר הלבן' של פספילד, שתגובתו החריפה של היישוב אליו יצרה בעיה פוליטית קשה עבור הממשלה.

מאוחר יותר שימש המשבר הכלכלי הבינלאומי של ראשית שנות השלושים רקע לתיאוריה של שר המושבות קנליף-ליסטר, לפיה הבעיה המרכזית של המושבות ושטחי המנדט היתה מעיקרה כלכלית.<sup>30</sup> תיאוריה זו השפיעה על החלטתו למתן את ההגבלות על הגירה יהודית ועל מכירת אדמות ליהודים. הוא ראה בליברליזציה כזו צורך חיוני לביסוס כלכלת ארץ-ישראל ולהפיכתה ליחידה העומדת ברשות עצמה והתלויה פחות בכיסו של משלם המסים הבריטי. לפיכך, הוא תמך בצמיחה מבוקרת והדרגתית של הבית הלאומי היהודי, שלפי הערכתו היה גורם חשוב בהמשך פיתוחה של ארץ-ישראל.<sup>31</sup> ארתור ווקופ קיבל עמדה זו ותמך בגישתו של שר המושבות כלפי הבעיות הבסיסיות של הארץ. וכאמור, הוא אף ביצע מדיניות זו הלכה למעשה.

אם תנאים כלכליים משופרים שימשו רקע להחלטות בדבר מיתון ההגבלות על ההגירה, הרי שכאשר המצב הכלכלי החל להתדרדר, ב-1935, גברה זהירותו של ווקופ והוא החליט להמליץ על צמצום רב במכסות ההגירה היהודית. פקיד בכיר במשרד המושבות העביר את המלצותיו של ווקופ, בצירוף הערותיו שלו, ליועץ הכלכלי של המשרד לקבלת חוות-דעתו. אותו פקיד כתב כי 'בתוקף הצדקתן הכלכלית, חייבות ההצעות להתקבל כמלואן, אלא אם תחליט ממשלת הוד-מלכותו לשנות את מדיניותה המוצהרת'.<sup>32</sup> מאחורי התגובה האוהדת של היועצים לנטייה להגבלה עמדה ההערכה כי 'הגירה בסדר גודל של 40,000-50,000 נפש לשנה עלולה לגרום למשבר במועד מוקדם מאוד'.<sup>33</sup> לונדון הבינה כי יקשה עליה להצדיק את צמצום ההגירה בטעמים פוליטיים טהורים, 'בעת שקיים לחץ להוציא יהודים מגרמניה ולהביאם לארץ-ישראל'. אולם כשהיא מצוידת בניתוח הכלכלי, הורתה לונדון לירושלים להתחיל בדיונים עם הסוכנות היהודית לגבי צמצום נוסף במכסות.<sup>34</sup> מדיניות זו הוגשמה במחצית הראשונה של 1936. אף-על-פי שהמנהיגים הערבים ידעו על החלטות בריטיות אלו, הם המשיכו לדרוש את הפסקת ההגירה היהודית כחלק מהכנותיהם לקראת השביתה הכללית. עובדות אלו צריכות להוליכנו למסקנה, כי עצם פריצתו של

29 ראה מזכר לקאבינט מספטמבר 1930, PRO, CP, 301(30)

30 ראה: Lord Swinton, *I Remember*, London 1948, p. 65

31 ראה מכתבו של קנליף-ליסטר לווקופ מיום 15 בינואר 1932, PRO, CO, 733/214/47079 (II)

32 ראה מזכרו של ויליאמס מיום 27 בדצמבר 1935, PRO, CO, 733/275/75113

33 ראה מזכרו של מ' קלאוזן מיום 29 בדצמבר 1935, PRO, CO, 733/175/75113

34 ראה מכתבו של ג'ה תומאס לווקופ מיום 31 בדצמבר 1935, PRO, CO, 275113



המרד הערבי ב-1936 הושפעה פחות מקצב ההגירה היהודית, כפי שהיה מקובל לחשוב. הנוסח המתוקן של המדיניות ההדרגתית בנושא ההגירה המשיך להכתיב את החלטות בריטניה בנוגע למכסות הגירה יהודית עד למאי 1939.

### צמצום השקעות בריטיות בארץ-ישראל

היבט כמעט בלתי-ידוע של תהליך קביעת המדיניות הבריטית כלפי ארץ-ישראל הוא התפקיד שמילאו האוצר ויועצים לענייני כספים וכלכלה בתקופות קריטיות מסוימות. כיוון שהמשבר הכלכלי של ראשית שנות השלושים הביא בעקבותיו לחץ מוניטארי ופיסקאלי ללא תקדים, ומשום שחוסר היציבות במערכת הפוליטית הבינלאומית הציב אתגרים פוליטיים וצבאיים חדשים, נעשו 'כלבי השמירה' האלה לשותפים חשובים בעיצוב המדיניות הבריטית בארץ-ישראל. למעשה היו שני הבטים, הקשורים זה בזה, להתערבותם וקנאותם לשמירת ההוצאות הבריטיות ברמה הנמוכה ביותר האפשרית: הראשון, צמצום הוצאותיה של בריטניה בתחום ההתפתחות הכלכלית גרידא; והשני, שליטה על ההוצאות הקשורות לבטחון והגנת האזור.

באופן כללי, סירבו הבריטים להשקיע בארץ-ישראל. לבד מן התשתית הצבאית ההכרחית, הרי שהבריטים לא היו נלהבים לעזור להתפתחות הכלכלית של היהודים או של הערבים, או לתרום באופן משמעותי לשיפור רמת-חייהם. האילוצים שנוצרו על-ידי המשבר הכלכלי העולמי הרעו את המצב, ומרכיב זה הפך לגורם מכריע בעיקר במשך ולאחר חקירת הופ-סימפסון בארץ-ישראל. מסקנותיו המקוריות של הופ-סימפסון<sup>35</sup> כללו הצעות להשקעה בריטית רחבה בפיתוח ארץ-ישראל.<sup>36</sup> הוא העריך שתדרש השקעה של 6-8 מיליון לירות-שטרלינג על-ידי הממשלה הבריטית ליישוב 10,000 משפחות ערביות ולתמיכה ביישוב 20,000 משפחות יהודיות. משרד המושבות הניח כי הסוכנות היהודית תקבל — גם אם בחוסר-רצון — את ההצעות, וכי הערבים יפויסו על-ידי ההקצאה הנדיבה של המשאבים. אולם האוצר הבריטי הטיל וטו על התכנית כולה, בעיקר עקב המצב הכלכלי המתדרדר. למרות ששר האוצר, פיליפ סנאודון, גילה אהדה לשאיפות הציוניות, באופן טבעי הוא העדיף את הצרכים הבריטיים על-פני שיקולים הנוגעים ישירות לארץ-ישראל או לצורך ליישב את הסכסוך היהודי-ערבי שם. הוא סירב לאשר השקעת סכומי עתק בארץ-ישראל בזמן שמצבה הכלכלי של בריטניה עצמה היה קשה. השפעת הווטו של סנאודון במישור הפוליטי התבטאה בניסוח מחדש חפז של רוב פרקי 'הספר הלבן' של פספילד, שנכללו בו במטרה ליישם את המלצותיו המקוריות של הופ-סימפסון.<sup>37</sup> ניסוח מחדש בלתי-זהיר זה של 'הספר הלבן' היווה מקור לסכסוך מר בין הציונים לבריטים והביא למשבר ביחסים ביניהם. ההשפעה המכריעה של שיקולים כלכליים היתה אפוא ניכרת בתהליך הנסיגה מ'הספר הלבן' של פספילד ומהפרשנות שלו שנכללה במכתבו של ראמזי מקדונלד לחיים וייצמן. בהקשר זה חשוב לציין כי הדימוי שהיה

35 ראה לעיל, הערה 29.

36 ראה מכתביו של הופ-סימפסון לצינלור מיום 30 ביוני 1930, ומיום 18 באוגוסט 1930, Chancellor's Papers.

16/6

37 הנוסחים המתוקנים של 'הספר הלבן' מצויים בתיק PRO, CO, 733/183/77059/V

למקדונלד ולאוצר בדבר יעילות ההשפעה היהודית בעולם הכלכלי הבינלאומי היה בין הגורמים העיקריים שהביאו להחלטת הממשלה לסגת מ'הספר הלבן' הזה.<sup>38</sup> רעיונות דומים, אך בוטים יותר, הונחו בבסיס מדיניותו של קנליף-ליסטר כלפי ארץ-ישראל. בעודדו התפתחות כלכלית מבוקרת והדרגתית, הוא קיווה ליצור תחליף לתכנית-פיתוח הממומנת באופן ניכר על-ידי הממשלה, משום היותה בלתי-מעשית מבחינה פוליטית בשיאו של המשבר הכלכלי.<sup>39</sup> מדיניות זו הופעלה כמעט עד פרוץ השביתה של 1936. מפרוץ המרד ב-1936 ועד 1939 השקיעו הבריטים מאמצים רבים בהחזרת הסדר בארץ-ישראל על כנו. עקב מדיניות זו ומשום אי-הבטחון בארץ, לא היה אפשר להציע תכניות מעשיות חדשות של השקעה בריטית המכוונת להגברת הצמיחה הכלכלית. ההתאוששות הכלכלית התרחשה רק במשך מלחמת-העולם השנייה וכתוצאה מהמאמצים הצבאיים הבריטיים באזור.

בעקבות ניתוחו של נחום גרוס,<sup>40</sup> אפשר לסכם היבט זה של המדיניות הבריטית כדלהלן: עליונות השיקולים הגיאוגראפיים בחשיבה הבריטית אודות ארץ-ישראל קבעה את העובדה שהבריטים היו מוכנים להשקיע את כספם ביצירת תשתית בטחונית בלבד. בהתאם לכך, הם פיתחו תשתית לתקשורת ותחבורה, הן לצורך שליטה פנימית בארץ-ישראל והן לשם שמירת התקשורת עם שטחים אחרים שבשליטה בריטית באזור. הם גם היו מוכנים להשקיע בשמירת מידה סבירה של חוק וסדר פנימיים בארץ-ישראל. מעבר לזאת, המדיניות הכלכלית שלהם היתה תלויה במשאבים שמקורם בארץ-ישראל עצמה, או שהומצאו על-ידי ארגונים ציוניים עולמיים. בתחום זה נחושה היתה החלטתם לשמור על אינטרסים מסחריים בריטיים, לעודד יצואנים בריטיים ולעזור לחברות בריטיות שגילו עניין בהתפתחויות בארץ-ישראל. רק במקום השלישי בסדר העדיפות שלהם היתה מחויבותם למלא אחר רעיון הנאמנות, שעמד בבסיס קבלתם את המנדט.

### ג. פיוס: העקרון השישי?

למן שנות השלושים המאוחרות הפך הפיוס לנושא שנדון בלהט, לא רק לגבי מדיניות בריטניה באירופה, אלא גם ביחס למזרח-התיכון וארץ-ישראל. פוליטיקאים והיסטוריונים כאחד נטו לקשור את האווירה הפייסנית, שנעשתה מרכיב חשוב בגישות הבריטיות הרשמיות כלפי הדיקטטורות האירופיות, עם הנסיונות למלא אחר הדרישות של הערבים הפלשתינאים. בחינה מחדש של הבטים מרכזיים של קביעת המדיניות והגשמתה ביחס לארץ-ישראל בתקופה שמאמצע שנות השלושים ועד למלחמת-העולם השנייה מגלה, כי לא היה כל קשר מובהק בין שתי תופעות אלה.<sup>41</sup>

38 דיווח על איומים בלחצים כלכליים ב'טיימס', בימים 22, 23, 24 באוקטובר 1930. ראה הערתו של ר' ונסיארט מיום 6 בנובמבר 1930, PRO, FO, 371/14493, וראה תיק הנקרא 'אווירה אנטי-בריטית בחוגים יהודיים מחוץ לבריטניה'. אפשרויות ללחצים כספיים המכוונים כנגד ממשלת הוד מלכותו, PRO, CO, 733/209/87308, וראה טיוטת הזכרונות של צ'נסלור, Chancellor's Papers 18/2

39 ראה מכתבו של קנליף-ליסטר לווקופ מיום 15 בינואר 1932, PRO, CO, 733/214/97049, III

40 N. Gross, *The Economic Policy of the Mandatory Government*, Jerusalem 1981, pp. 2-3

41 פרק זה מבוסס על מאמר 'International Journal of Middle East Studies', II (1980), pp. 377-399 'Appeasement and the Problem of Palestine'

# الاضراب العام

ايها الشعب العربي الكريم!

على اثر اكتشاف حادث تهريب السلاح الذي يقوم به اليهود بكيات هائلة، تقرر في الاجتماع الذي عقده في دار مكتب مؤتمر الشباب العرب بيافا مندوبو جميع الاحزاب الوطنية اعلان الاضراب العام في جميع مدن فلسطين يوم السبت ٢٨ رجب سنة ١٣٥٤ الموافق ٢٦ تشرين الاول ١٩٣٥ ولهذا فان لجنة الاضراب بيافا تدعو الشعب الياقي العربي الذي تعود ان يكون دائما في المقدمة، الى الاضراب في التاريخ المذكور اضرابا عاما شاملا جميع المرافق بدون استثناء في البر والبحر، ليعبر تعبيرا قويا عن غضبة الامة العربية التي تريد ان تعيش في وطنها عزيزة ومحترمة

الاضراب يشمل كل انواع الاعمال وفي مجلتها: المخازن والذكاكين البحارة، القهوي، المطاعم، العربات والسيارات، الورشات والمصانع، مكاتب الاعمال، المحامون، الصحافة، التلافة، الشركات.... الخ

« لجنة الاضراب بيافا »

כרוז הקורא לשביתה ערבית כללית, כתגובה על גילוי בנמל יפו של הברחת נשק ותחמושת בתוך חביות עובר ה'הגנה', אוקטובר 1935

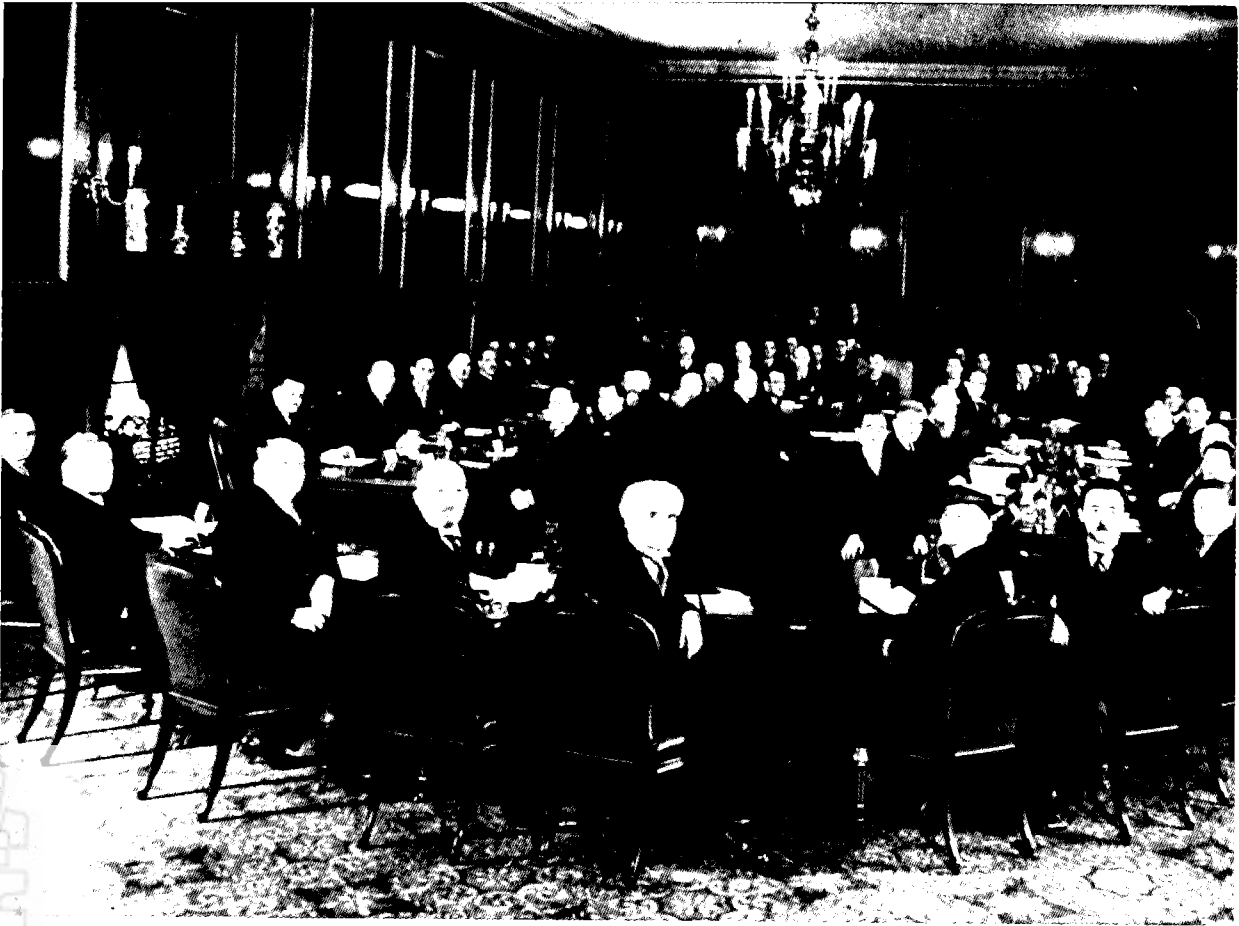
(תרגום)

שביתה כללית

אל העם הערבי!

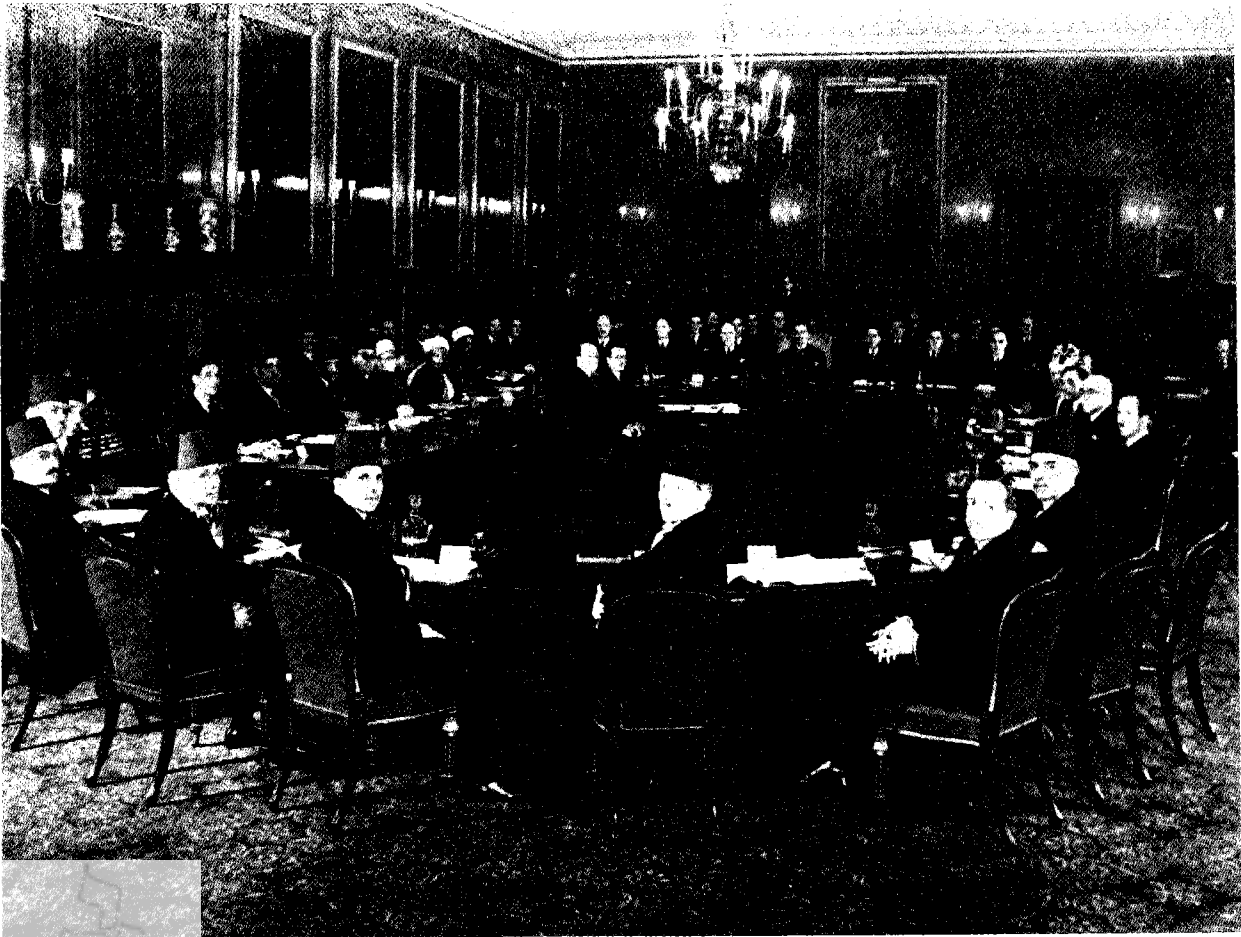
נציגי כל המפלגות הלאומיות התכנסו במשרד ועדת הנוער הערבי ביפו בעקבות גילוי נסיונם של היהודים להבריח נשק בממדים גדולים, והחליטו להכריז על שביתה כללית בכל ערי פלסטין ביום השבת 26.10.1935. ועדת השביתה ביפו קוראת לתושביה הערביים של יפו, העומדים תמיד בשורה הראשונה, לשבות בתאריך הנ"ל שביתה כללית, שתקיף את כל השירותים ללא יוצא מן הכלל ביבשה ובים, כדי להביע בחריפות את זעם האומה הערבית הרוצה לחיות בכבוד במולדתה. שביתה זו תקיף את כל ענפי העבודה, לרבות החנויות, המחסנים, הימאים, בתי הקפה, המסעדות, המכוניות, בתי המלאכה, בתי החרושת, משרדים, עורכי הדין, עתונות, תלמידי בתי הספר, חברות וכו'...

ועדת השביתה ביפו



ועידת לונדון בארמון סט. גיימס, פברואר-מרס 1939. המושב עם המשלחת היהודית

בשלב הראשון של מרידת הערבים הפלשתינאים, בחודשים אפריל עד ספטמבר 1936, לא השפיעו מאמצי הפיוס של בריטניה כלפי גרמניה ואיטליה על פעולותיה בארץ-ישראל. השקפות סותרות כלפי הבעיה הערבית שרווחו בממשלה הבריטית בלונדון ובארץ-ישראל, ולא נטיות חזקות לפיוס עם הערבים, גרמו להססנות בדיכוי המרידה. מעצבי המדיניות נחלקו במיוחד ביחס למטרות ארוכות-הטווח של בריטניה בארץ-ישראל ובמזרח-התיכון. למרות זאת אימצה הממשלה — בה ישבו יחד תומכים בפיוס ומתנגדים לו — קו נוקשה. הממשלה הביעה החלטיות מובהקת בכוונתה לדכא את לוחמת הגרילה בארץ-ישראל, ובהחלטתה לדחות את דרישותיהם של השליטים הערביים במדינות הסמוכות. כתוצאה מגישה תקיפה זו מחד גיסא, והליאות שגברה בתוך הקהילה הערבית-פלשתינאית מאידך גיסא, הגיעה השביתה הכללית של 1936 לסיימה. התערבות הצבא בקביעת המדיניות הבריטית כלפי ארץ-ישראל תרמה לעמדה נוקשה זו. בשלב זה של המרד (יוני-אוקטובר 1936) ייחסו מעצבי מדיניות בריטיים בכירים חשיבות עליונה להחזרת היוקרה הבריטית, שנפגעה במלחמות אתיופיה וספרד. מעבר לכך, הכריעו שיקולים אסטרטגיים בעיצוב המדיניות ובהחלטה לנסות ולדכא את המרד הערבי. שיקולים כאלה היו בעלי משקל רב גם כאשר בחנו הבריטים את רעיון החלוקה. מטרות ארוכות-טווח הקשורות



ועידת לונדון בארמון סט. גיימס, פברואר-מארס 1939. המושב המקביל עם המשלחת הערבית

בארגון המזרח-התיכון הובאו בחשבון וקבעו את קבלת ההצעה ואת מתכונתן של שתי המדינות העצמאיות שהוצעו על-ידי הוועדה.

יתר על כן, נסיגתה של ממשלת בריטניה מהצעת החלוקה ב־1938 הושפעה רק בעקיפין ממדיניות הפיוס שנקטה באירופה. הנסיגה הסופית והמוחלטת מתמיכה בהצעת תכנית החלוקה אירעה לאחר משבר מינכן, ויש לראותה כתוצאה מכשלון מדיניות הפיוס, ולא כחלק ממדיניות זו. ההתנגדות לחלוקה היתה תוצאה הגיונית של נטישה חלקית של עקרונות-מדיניות בסיסיים מסוימים כלפי ארץ-ישראל, ולא של המדיניות הכללית של פיוס. השינוי העיקרי במטרות ארוכות-הטווח היה, כאמור, הנסיגה מהעקרון של בידוד ארץ-ישראל מהבעיה היהודית-אירופית מחד גיסא, ומהתפתחויות בעולם הערבי מאידך גיסא.

למרות פרסום 'הספר הלבן' של 1939 (שהגביל הגירה יהודית ורכישת קרקעות), הבריטים לא נטשו באופן סופי ומוחלט את פתרון החלוקה לסבך הארץ-ישראלי, ונותרה עדיין תמיכה מסוימת בו. יתר על כן, לא היתה החלטה בריטית ברורה וסופית להקפאה כוללת של התפתחות עתודות היישוב. ולבסוף, בהקשר זה, קובעי המדיניות הבריטית לא העריכו מחדש את עקרון השליטה הבריטית הישירה והבלתי-מוגבלת בארץ-ישראל כולה, או בחלקים מסוימים שלה. עקרון זה

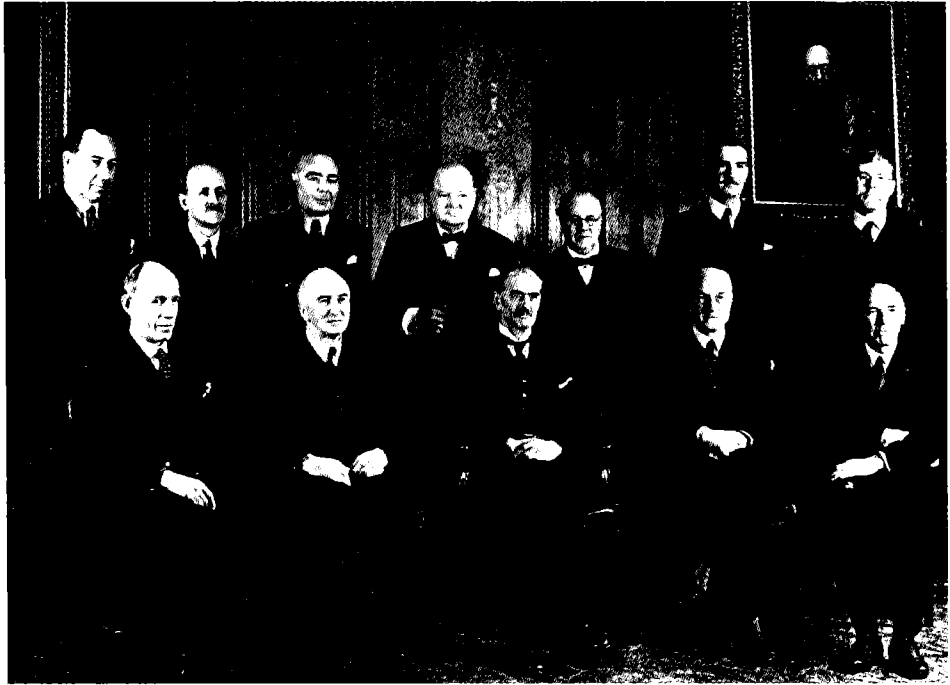
שהיה בעל חשיבות עליונה נשמר היטב, למרות כל השינויים במדיניות המימשל הבריטי כלפי ארץ-ישראל. ההכרה הבריטית באפשרות של מלחמת-עולם שנייה, שהתפתחה בהדרגה לאחר משבר מינכן, חיזקה את התמיכה בעקרון האסטרטגי. מכך נבעה ההתנגדות של ממשלת בריטניה לחלוקה שהיתה גוררת הקמת שתי מדינות עצמאיות, שסביר שהיו מתנגדות להמשך השפעתה של בריטניה. מדיניות זו היתה, כאמור, חלק מהאסטרטגיה של ארגון-מחדש של המזרח-התיכון. דווקא לאור הסבירות הגבוהה למלחמת-עולם בהיקף רחב, כוונה המדיניות להבטיח ששליטים ערביים מקומיים ישארו פרו-בריטיים ולהרגיעם במחיר הנמוך ביותר האפשרי לבריטניה.

יתירה מזאת, לא היה מיתאם ברור בין דבקות של איש-מימשל בריטיים בפיוס באירופה לבין הנטייה להרגיע את השליטים הערבים או את ערביי ארץ-ישראל שגילו שאיפות פוליטיות להשיג עצמאות, ובקשר לכך רווחו עמדות סותרות בממשלה הבריטית. באופן דומה, בין עיתונאים, חברי-פרלמנט ושרי-ממשלה, היו כאלה שאימצו גישה מפיסת כלפי הדיקטטורים האירופים והתנגדו לפיוס בנושאים פלשתינאיים, ולהיפך. על בסיס ניתוח זה, יש לייחס את מדיניות הפיוס כלפי השליטים הערבים לשיקולים אסטרטגיים, ולא להססנות או מורא פוליטי. לסוגיות היסטוריות ומוסריות היה מקום מישני בלבד בחשיבתה של האליטה המצומצמת שעיצבה את המדיניות כלפי המזרח-התיכון. ביסודו של דבר, הם הונעו והושפעו על-ידי שיקולים אסטרטגיים, ראייה של התפתחויות וקשיים מבית, ועל-ידי כמה עקרונות כלליים לטווח הארוך. אינרציה מינהלית היתה גורם חשוב אחר שהכשיל חדשנות וניהול גמיש של המשבר שהלך והתפתח בארץ-ישראל, אך סוגיה זו חורגת מתחומי דיונו כאן. ולבסוף, האליטה הבריטית היתה נחושה בדעתה לשמור על האימפריה, שלטונה במושבות והמעמד של 'מעצמת-על', אך לא בכל מחיר: הבריטים שאפו להשיג זאת בהוצאה כספית קטנה ככל האפשר. לפיכך, הם השתמשו באסטרטגיה מעורבת, ולא בפיוס מוחלט ביחס לשליטים הערביים.

## סיכום

לאור השינויים שחלו במדיניות הבריטית כלפי ארץ-ישראל בשנות השלושים, אפשר להבין מדוע חוקרים יכלו להגיע למסקנה שמדיניות הבריטים היתה פרגמטית ותגובתית לחלוטין. הדבר נכון במיוחד לגבי חוקרים שנמנעה מהם גישה טובה וקלה אל האליטה שומרת הסוד של מעצבי המדיניות. ברור גם מדוע מחברים פרו-ציוניים ופרו-ערביים בני זמננו — אם גם מסיבות מנוגדות לחלוטין — אימצו פרשנות כזו. עבורם אפיון כזה של מערכת עיצוב המדיניות הבריטית יכול היה להצדיק את הכשלון היחסי של שתי התנועות הלאומיות בריכוז השפעה משמעותית יותר על בריטניה ובהסבת מדיניותה לכיוון הרצוי להן. לגישות ולתיאורים בלתי-מאוזנים אלה היתה השפעה ארוכת-טווח על המחקרים המאוחרים יותר בהתפתחות הנושא הארץ-ישראלי, ולמעשה עד עתה לא התגברו היסטוריונים רבים הדנים בפרשיות ארץ-ישראל על גישות מקובלות מעין אלו.

אולם מאחורי החזות של פרגמטיזם, חוסר-החלטיות, הפכפכנות והססנות, דבקו הבריטים בשני עקרונות מרכזיים לטווח ארוך: המשך השלטון בארץ-ישראל לתקופה ארוכה ככל האפשר, וגם להשיג בדרך זו מטרות אסטרטגיות ומדיניות חשובות בעיניהם. משני עקרונות כלליים אלה



קבינט המלחמה של צ'מברליין, נובמבר 1939

נבעו מספר עקרונות-פעולה, שגם הם נשמרו בעיקרם לאורך התקופה הנדונה. מדיניות סימטרית של בידוד, מדיניות מאוזנת ככל האפשר כלפי יהודים וערבים, מימשל ליבראלי, הדרגתיות בהתפתחות וצמצום בהוצאות הממשלה הבריטית לפיתוח – עקרונות אלה הם שהכתיבו את ניהול העניינים היומיומי של הבריטים באזור שנמסר לחסותם על-ידי חבר הלאומים. העקרונות לטווח הארוך ועקרונות הפעולה המיידיים עוצבו בתחילה על-ידי הבריטים כתוצאה מחישוביהם והערכותיהם את המצב השוטף של המערכת הבינלאומית. לא פחות חשובים בסדר העדיפות שלהם היו חישובים אימפריאליים ושיקולים בריטיים פנימיים. לכן, צריך לקשור את הסיבות לשינויים טאקטיים שהונהגו במדיניותם, לשינויים מהותיים במערכת הבינלאומית ובאימפריה. הבריטים ייחסו חשיבות מעטה לתביעות שהוצגו על-ידי הערבים והיהודים. שינוי חשוב בדימויים ובמדיניות אירע בשנות השלושים המאוחרות, כשהחלו שיקולים אזוריים של המזרח-התיכון למלא תפקיד מרכזי בעיצוב המדיניות. שינוי זה לווה גם בהעברת מוקד הכוח בתוך הממשלה הבריטית בלונדון: בעוד שעד 1935 היתה קביעת המדיניות והגשמתה נתונה בידי משרד המושבות, הרי שלאחר מלחמת אביסיניה, שיצרה איומים חדשים על עמדות הבריטים באזור, גברה השפעתם של משרד החוץ, המשרד לענייני הודו וראשי המטה הקיסרי. משרד החוץ וראשי המטה הקיסרי לא הסתפקו במעמדם החדש בשלב העיצוב של קביעת המדיניות, אלא החלו גם בהגשמה ישירה של רעיונותיהם; לפיכך, גדל חלקם במערכת כולה.

עד עתה יוחסו שינויים אלה לעמדות אישיות של מעצבי מדיניות בכירים. בעקבות קביעותיו של גרהם אליסון,<sup>42</sup> טענו רבים כי המודל הטוב ביותר המסביר שינויים כאלה הוא זה של הפוליטיקה הביורוקרטית; ולכך יש כבר, כאמור, השפעה על הספרות העוסקת בארץ-ישראל. אולם לאור העדויות והניתוחים המצויים בידינו, מתאים ומדויק יותר להחיל את הפראדיגמה השנייה של אליסון – 'מודל ההתנהגות הארגונית' – בבואנו להסביר את התנהגות הבריטים בארץ-ישראל. במשרדים השונים שהיו מעורבים בתהליכי קביעת המדיניות כלפי ארץ-ישראל נודע לכללי ההתנהגות הארגוניים ונהלי העבודה המקובלים תפקיד חיוני בעיצוב המדיניות. כמו קובעי מדיניות רבים אחרים, העדיפו מדינאים ופקידים בריטיים לעבוד בתוך מסגרות ארגוניות ורעיונות נתונים. במקרה זה, המסגרת החשיבתית שאליה הם התאימו את עצמם היתה העקרונות שהוזכרו לעיל.

נראה אפוא כי לפי מספר אמות-מידה, אכן השיגו הבריטים את המטרות שהציבו לעצמם. בשנות השלושים הם הצליחו לשמור על שלטונם בארץ-ישראל, מבלי להטיל עול כבד על משלם המסים הבריטי. גם המחיר הפוליטי של שמירת עליונות בריטית בחבל-ארץ זה היה נמוך. יתר על כן, הם הצליחו לנווט בין דרישות היהודים והערבים, וצמצמו את ההגבלות שהטילה עליהם המערכת הבינלאומית וחבר הלאומים. למרות תחבולותיהם ומזימותיהם הבלתי-נלאות ולמרות הלחצים והמחאות שהפעילו, נכשלו הערבים והיהודים במאמצייהם, כשנתקלו במעצבי מדיניות בריטיים מוכשרים, שנהנו מתמיכת ארגוניהם. הווה אומר: בתקופה זו הצליחו הבריטים להדוף את רוב התביעות של היהודים והערבים, הודות ליכולתם להגשים בצורה פרגמטית את עקרונותיהם הנוקשים לטווח הארוך.

42 ראה לעיל, הערה 4.