

שיקולים פוליטיים בקביעת מדיניות בריטניה בשאלת הגירת יהודים לארץ-ישראל

א. הפעיה

המחקר הסוציולוגי-פוליטי-כלכלי-היסטורי אשר כוונתו בחינה מהודשת של בעיות ארץ-ישראל במאה ה-20, נמצא עדיין בחיתוליו. לפיכך, משימתם של חוקרים, הרואים עצמם משוחררים מן הפרדיגמות המסורתיות, לבחון מחדש את רכיבי הת-פתחות הישוב היהודי ואת האילוצים שהושמו עליהם. המטרה היא לשבץ את הרכיבים, מעשה-הפסיפס, לתמונה כוללת של התפתחות החברה היהודית בתקופת המנדט ושל החברה הישראלית שאחריה. בחינת ההתפתחות החברתית של הישוב היווני, כמובן, ליצירת התמונה הכוללת, מיושם יחברה זו היא שנתנה היות לחברה הישראלית עצמה ממנה. הרבה מן הדפוסים שמצינו בחברה הישראלית, לפחות בשני העשורים הראשונים למדינה, הורחם ולידתם בתקופת הישוב.

גידול דמוגרפי וצמיחה כלכלית מואצת מהד גיסא, והתפתחותם של מבנים פוליטיים-חברתיים אוטונומיים מאידך גיסא, תרמו להתעצמות הבית הלאומי בשנות ה-30. ההגירה לארץ (במינוח הציוני — העליה) והזרמת הון לאומי יהודי לארץ-ישראל (המגביות), רכישת קרקעות ויצירת דפוסי ארגון ופעולה פוליטיים וכלכליים היו הרכיבים העיקריים אשר הצביעו על הקצב ועל ההיקף של התפתחות הבית הלאומי. כשם שלא נחקרה עדיין די הצורך התפתחותם של רכיבי-בסיס אחרים אשר הוזכרו כאן, כך רחוקים אנו גם ממיצוי כל היבטי סוגיית ההגירה היהודית לארץ-ישראל וההשפעות השונות אשר נודעו לה, על התפתחותו של הבית הלאומי ועל מגעיו עם השלטון הבריטי והקהילה הערבית-פלשתינאית.

נכון כי גם ללא מחקר מרובה חשו כמה ממעצבי המדיניות הציונית והערבית של בריטניה (ולאחר מכן גם כמה ממגתחיה של המדיניות הבריטית) כי התנחה שעקרונות הספר הלבן משנת 1922 ובמיוחד, כמובן, עקרון יכולת הקליטה הכלכלית, קבעו את 'כללי המשחק' בסוגיית ההגירה היהודית לארץ-ישראל בשנות ה-20 ובמחצית הראשונה של שנות ה-30, היתה מופרכת. אולם, למרות שעובדה זו היתה כביכול גלויה לכל, פעלו המוסדות הלאומיים היהודיים — לפחות עד שנות ה-30 המאוחרות — כאילו לא היו קיימים אלא כללי משחק אלה, ואכן בגין עובדה זו בלבד, נדרש, לדעתי, דיון מחדש בסוגיית ההגירה לארץ-ישראל. אך בנאת לא סגוי; מסתבר כי כמה היבטים נוספים קשורים בסוגיית 'כללי המשחק' בנושא ההגירה.

הנורמים הנוספים שהשפיעו על קצב התפתחותו של הבית הלאומי היו: האס-

טרטניה והטאקטיקה של המוסדות הלאומיים כלפי הבריטים וכן גם שאלות הגירה 'הליגאלית' ו'הבלתי-ליגאלית' שהיוו ציר מרכזי בדיונים של מעצבי המדיניות היטובית והצינית. שאלות של דרכי הקצאת היתרי-הגירה (הסרטיפיקטים) על-פי ההשתייכות לסטטורים פוליטיים ומעמדיים ועל-פי ההשתייכות לקבוצות של ער-סוקים כלכליים, הועמדו במרכז הפוליטיקה הצינית הפנימית. בין הגורמים יש למנות גם את הכיוון והקצב של התפתחות כלכלת הישוב, את הקשר בין גידול במספר המהגרים היהודים לאחר עלייתו של היטלר לשלטון בגרמניה, והתעוררות 'הסרד הערבי' בשנת 1936, את יחסם של הבריטים להמסך התפתחותו של הבית הלאומי, ותגובתם להחמרת מצב היהודים במרכז אירופה ובמזרח אחר שנת 1933 ואת תגובות הבריטים לדרישות הערבים הפלשתינאים ולדרישות המדינות הערביות להפסיק את הגירה.

מבחינת המהות והקשר האיכותי לא ניתן להפריד בין שאלת ההגירה ושאלות ותהליכים אחרים הקשורים להתפתחות הבית הלאומי ובין יחסי ערבים ויהודים בארץ-ישראל. אולם, על יסוד שיקולים אנאליטיים, ומשום קוצר המצע, נשים סייג לדיון המובא במאמר זה. המאמר יתמקד באילוצים 'הציניים' על המדיניות הצינית ובתגובת התנועה הצינית לאילוצים אלה. המאמר יעסוק בעיקר בבחינת תהליך קביעת המדיניות הבריטית ובתכניה של המדיניות הזאת אשר היוו אילוץ מרכזי למדיניות הצינית.

ניתוח כזה יאפשר במיוחד את ליבון השאלות הבאות: האם השכילו קובעי המדיניות הצינית וקובעי מדיניותה של הקהילה הערבית בארץ-ישראל לבחור באופן אופטימלי את מוקדי ההשפעה על המדיניות הבריטית? מה היה טיב האס-טרטגיות והטאקטיקות שננקטו על-ידי התנועה הצינית? ומה היו תוצאות 'נמו' של ההשפעה או הלחץ שהופעלו למעשה? בניגוד לדעתם של כמה מעמיתי העוס-קים בסוגיות אלו והטוענים כי עיקרי ההפתחות ידועים מכבר, נראה לי כי מתקר ארכיוני והקר מקורות נוספים, עשויים להועיל לבחינת סוגיות מרכזיות אלו ולהביא בעקבותיהם להבנה טובה יותר של התפתחות הבית הלאומי.

ההיפותיזות המרכזיות אשר אותן אני מבקש לבחון הן:

1. המדיניות הבריטית בקשר להגירה נקבעה על-פי צי-רוף של שיקולים פוליטיים וכלכליים. מדיניות זו נקבעה בכפוף לעקרונות כלליים שעיצבו את המדיניות הבריטית לטווח הארוך, כגון 'עקרון ההפרדה הסי-מטריית'.
2. מדיניות בריטניה נקבעה תוך התחשבות מועטה בלחץ ובשתדלנות ישירים של המוסדות הצינוניים מחד גיסא, ושל הערבים הפלשתינאים מאידך גיסא.

1. כרקע לדיון זה משמש מאמרו 'תדמית הישוב והפלשתינאים כגורם בעיצוב המדיניות המנדטורית בשנות השלושים', הצינות ג', תל-אביב תשל"ד.

3. המדיניות הבריטית נקבעה בעיקר על-פי שיקולים של הסיטואציה הגלובלית והרגיונלית ועל-פי השקפותיהן של קבוצות קטנות של קובעי מדיניות שהיו 'מוגנות' מפני להצי הצדדים הנאבקים בארץ-ישראל. כדי להציג את הנושא ביתר בהירות תבצע מטלה זו על-ידי ניתוח מספר סדרות של החלטות שקיבל הממשל הבריטי. דרך זו של ניתוח עשויה לפתוח נתיבים חדשים למחקרים נוספים, מוגדרים היטב, בדבר תגובות המשתתפים האחרים בסיטואציה. סדרות ההחלטות אשר תיבחנה כאן הן:

ההחלטות בקשר להגירה בזמן משבר 1929—1931; ההחלטה להגביר את קצב ההגירה ב־1932; לצמצם את ההגירה ב־1935; ההחלטות בדבר ההגירה בשנת המרד הערבי — 1936; ולבסוף ההחלטות בעקבות דו"ח ועדת פיל 1937.

ב. המדיניות לגבי הנזרת יהודים לארץ-ישראל בתקופת משבר 1929—1931² מאורעות תרפ"ט³ באו כהלם לצינלור ולממשל הבריטי אשר האמינו עד אז כי היהודים והערבים עשויים להיות זה בצד זה בשלום.⁴ פעולותיו של צינלור מאז ועד עזיבתו את ארץ-ישראל הושפעו בעליל על-ידי הטראומה שנגרמה לו על-ידי המאורעות.⁵ על-פי דרישתו הנמרצת מינתה הממשלה הבריטית ועדת-חקירה — ועדת שאו — שעליה הוטל לחקור את סיבות המאורעות שפרצו בארץ-ישראל ואת נסיבותיהן. תחת הלם המאורעות הרגיש צינלור כי הגיעה העת לדיון מקיף בסוגיית ארץ-ישראל. הוא קיווה כי בעקבות דיון חדש כזה תיאלץ הממשלה הבריטית להתחייב למדיניות חדשה כלפי הטריטוריה.⁶

כאשר התברר לצינלור כי כתב-המינוי שלו ועדת שאו כלל מטלות מצומצמות שהתמקדו במאורעות ולא ברקע הרחב שהביא להתפרצות האלימה בארץ-ישראל, ניגש לנסח את הצעותיו שלו לשינוי המדיניות לטווח הקצר והארוך. את מסמכו שהצביע על הצורך בשינוי תחיקתי מרחיק-לכת במנדט, שיגר צינלור ללונדון בינואר 1930.⁷ תזכיר חשוב זה הוליד שרשרת החלטות שהשפיעו על האסטרטגיה והטאקטיקה של כל הצדדים המעורבים בפרשת ארץ-ישראל דאז. אנו נתמקד כאן, כמובן, בסוגיית העליה היהודית. בתזכירו הבליט צינלור את העובדה

2. כרקע לפרק זה ראה מאמרי 'קובעי המדיניות הבריטית — סטריאוטיפים או בשר ודם?', קשת, מ"ח (1970).

3. בדבר הערכותיו של צינלור על מטרות הערבים, ראה צינלור לשר-המושבות, 16.9.1929, P.R.O., F.O. 371. 18753 (להלן: P.R.O.); להשוואה ראה צינלור לבנו, 29.8.1929, R.H. Chancellor 16/3. (אוסף מכתבים פרטיים של צינלור, 'רודס האוס', אוקספורד).

4. ראיון עם המופתי, דיילי אקספרס, 27.8.1929.

5. על כך ראה מאמרי: 'קובעי המדיניות הבריטית', קשת, מ"ח (1970).

6. Royal Institute of International Affairs, *The Survey of International Affairs*, London 1930, p. 227.

7. צינלור לשר-המושבות, 183.77650, P.R.O., C.O.733.

כי המאורעות נגרמו על-ידי התחזקותם של הרגשות הלאומיים בקהילה הערבית כתוצאה של החשת קצב גידול הישוב היהודי.⁸ בקבלו את טענות הערבים בדבר הפרת התחייבויות בריטיות מסורתיות שהוענקו להם, הרחיק צ'נסלור לכת וקבע כי הממשל הבריטי בארץ-ישראל איבד את הלגיטימציה המוסרית לשלוט בה. לנוכח התנגדותם של ערביי הארץ למדיניות 'הציונית' של לונדון, איבחו צ'נסלור שני קווי-פעולה אלטרנאטיביים: (1) לשלול מן היהודים את מעמד המועדף [...]. ולהעניק לתושבי ארץ-ישראל מידה מסוימת של ממשל-עצמי, או (2) להמשיך במדיניות הנוכחית ולכפות את תקנות המנדט על-ידי הפעלת כוחות צבא [...]. להגנת היהודים'. צ'נסלור דחה את קו הפעולה השני בטענה כי הוא 'סותר את הנטיות המודרניות, וכדי לבצעו אין דרך אחרת אלא להפעיל כוח במצב אשר הפך מסוכן לאימפריה'. אולם, כפקיד קולוניאלי מנוסה, וכאדם שהאמין בחיוניות שבאי-מפריאליזם הבריטי, ידע צ'נסלור היטב כי הממשלה לא תשנה באופן יסודי מדיניות-תשתית והבין שהיא לא תסוג מהצהרת-בלפור כפי שזו בוטאה במנדט. צ'נסלור שילב בהצעותיו למדיניות בעתיד המלצות לנקיטת צעדים בכיוון של הענקת ממשל עצמאי לתושבי הארץ, על-פי הסדר, שלפיו עתיד להתקיים בקביעות רוב ערבי ומיעוט יהודי. מכאן משתמע כי הצעותיו כוונו בעיקר להקפאת גידולו של הישוב.

הצעותיו המפורטות באשר למדיניות ארוכת-טווח היו:⁹

- (1) לאישר מחדש כי הצהרת בלפור תקפה. אך דע עקא, הציע כי אישור כגון זה ייעשה ברוח הספר הלבן של צ'רצ'יל משנת 1922, ויפורש כמטיל הגבלות על גידול הישוב ולא כמזרז את התפתחותו.
- (2) בהתאם לכך היתה צריכה הממשלה הבריטית להציע להברי-הל-אומים כי סעיפים 2, 4, 6, 11 במנדט¹⁰ יתוקנו במטרה 'לסלק מהם את רוח הדברים המעניקים, או הנראים כמעניקים, ליהודים מעמד מועדף'. הצעותיו האחרות היו מיועדות לביצוע מידי, והיו קשורות במישרין למדיניות ההגירה של ממשלת המנדט (כאן יש לשים לב לקשר הברור בין מדיניות ההגירה ומדיניות הקרקעות):
- (3) הבטחת ממשל-עצמי לרוב הערבי.
- (5) פרסום הצהרה לפיה 'כל האדמות הניתנות לעיבוד בארץ-ישראל תפוסות' והמסקנה המתבקשת מכך היתה כי:
- (8) 'עליית מתישבים הקלאים יהודים תוגבל למספר הדרוש לפיתוח ועיבוד הקרקעות הנמצאות בבעלות יהודים'.
במכתב פרטי התייחס צ'נסלור להצעות המפורטות בסעיפים 5 ו-8 בתזכיר כלפריטים החשובים ביותר, שכן: 'אם הממשלה תקבל את המסקנות תהיה זו מכה

8. השוה עם הערה מס' 3.

9. מספרי סעיפי ההצעות מקבילים למספרי הסעיפים במסמך המקורי.

10. סעיף 2 עסק בסיוע ממשלת המנדט לבית הלאומי, בהקמת מימשל עצמי ובהבטחת הזכויות הדתיות והפוליטיות לתושבי הטריטוריה; סעיף 4 בהרכב הסוכנות ובמעמדה; סעיף 6 בהגירה; וסעיף 11 בפיתוח, קרקעות ועבודות ציבוריות.

ניצחת לציונות המדינית.¹¹ ההבחנה בין 'ציונות מדינית' ובין ציונות 'מטרתה הקמה מרכז לתרבות יהודית, תתקצר להצעות שונות אחרות להקפיא את גידול הישוב. יתר על כן, מוטב זה יחזור ויופיע במשך שנות השלושים בשיקוליםיהם של קובעי המדיניות הבריטית כל-אימת שיחיה גידון נושא ההגירה ובעיותה משבר בהתפתחות הישוב היהודי בארץ-ישראל.

לא כאן המקום לבחון במפורט את תגובות אישיו הממשל הבריטיים להצעותיו השונות של צ'נסלור.¹² דיינו בכך אם נקבע כי הן נדחו על-ידי משרד המושבות שבראשו עמד הלורד פאספילד. (בכך יש ראיה בדבר האסטרטגיה בה נקט בסוגיית ארץ-ישראל, ומכאן, ייש מקום להבדילה מהתיחסותו הערכית-פסיכולוגית ליהודים ולבית הלאומי). נימוקי משרד המושבות לדחיית הצעותיו של צ'נסלור היו מעוגנים בשיקולים אסטרטגיים אימפריאליים. אפילו סוציאליסט כפאספילד לא יכול היה להעלות על דעתו את נטיית השלטון בארץ-ישראל, שלטון שנישען לא במעט על המדיניות 'הציונית'.¹³ סיבות נוספות לדחיית הצעות צ'נסלור על-ידי משרד המושבות היו האינרציה המנהלית הפוליטית, 'המצפון' הקולוניאלי — האמונה כי מעצמה קולוניאלית אינה רשאית לעזוב טריטוריה כגון ארץ-ישראל, שבה הלך והחריף סכסוך בין-קהילתי, ולהפקיר את תושביה ללא 'הדרכה', עצה ואחריות באשר לדרך המובילה לפתרון אפשרי.

במקביל למעשיו של צ'נסלור המשיכה ועדת שאו את חקירתה ודרישתה. לקראת סוף חודש מרץ 1930 השלימה הוועדה את משימתה והגישה דין-וחשבון לממשלת בריטניה.¹⁴ המלצות ועדת שאו דמו מאוד להצעותיו של צ'נסלור, זו היתה תוצאת השפעתו האישית הרבה של צ'נסלור על יושבי-ראש הוועדה ואלטר שאו וחברי הוועדה מורים ובטרטון.¹⁵ עיקרי המלצותיה של ועדת שאו התמקרו בצורך להבהיר מעמדו של הסקטור הלא-יהודי בארץ-ישראל, בצורך בבחינה מחודשת של מעמד הסוכנות היהודית, בהמלצות להפחתת ההגירה היהודית, ובהצעה לבחינה נוספת של בעיות הקרקעות כדי למנוע בעתיד את נישולם של פלחים ערביים מעל אדמותיהם. בחינה רטרוספקטיבית בדבר השפעתו של דין-וחשבון ועדת שאו מעלה יתיה נטול-חשיבות, אולם באותם ימים הופנו הזעם והפעילות הפוליטית דווקא כנגדו. לעומת זאת, המסמך של צ'נסלור ניכר עלום. על קיומו, תוכנו והשפעותיו על קביעת המדיניות הבריטית באותם ימים נודע רק עם פתיחתם של הארכיונים

11. צ'נסלור לבנו, R.H. Chancellor 16/3, 15.1.1930.

12. ראה לדוגמא, שאקבורו לצ'נסלור [פרטי], R.H. Chancellor 16/4, 17.2.1930. מוזכרו של ויליאמס, P.R.O., C.O.733.183.77050, 31.1.1930.

13. שפ.

14. דו"ת הוועדה לחקירת מאורעות ארץ-ישראל באוגוסט 1929, Cmd. 3530, 1930. סיכום ההמלצות ראה: *Palestine, A Study of Jewish Arab and British Policies*. Published for the Esco Foundation for Palestine, כרך II, עמ' 621—629. (להלן: ESCO, 1947) New Haven.

15. ראה מכתביו של צ'נסלור לבנו מהימים 3, 6, 7, 12, 18 בדצמבר 1929. R.H. Chancellor 16/3.

הבריטיים לפני התוקרים. זו רק אחת מן הדוגמאות לטעם בבדיקה ארכיונית נוספת מחד גיסא, ולעובדה כי לא הכל היה גלוי להנהגת הישוב או למנהיגות הערבית מאידך גיסא.

הגישת המלצות של ועדת הקירה כגון זו שבראשה עמד ואלטר שאן, לוותה בהנהגת מדיניות ממשלתית. כיון שהנציב העליון ומנהיגי הקהילה הערבית בארץ-ישראל הפעילו לחצים במישורין ובעקיפין על ממשלת לונדון, נטל על עצמו פאסילד פילד אחריות לפעולה. שלא בידעת ראש הממשלה או הקבינט החליט פאסילד לאמץ את הצעותיו של צ'נסלור בקשר להגבלות על התפתחות הישוב בטווח הקצר. פאסילד הודיע לצ'נסלור כי אף שאין להעלות על הדעת כי הצעותיו לטווח הארוך התקבלנה, תהיה לונדון מוכנה לשקול הצעות מפורטות יותר בקשר למדיניות מגבילה לטווח הקצר.¹⁶ התחייבותו של מיניסטר המושבות ניתנה לפני הדיון עם המשלחת הערבית-פלשתינאית אשר הגיעה ללונדון וכאמור גם לפני הדיון בקבינט. לפיכך, נראה לי כי מטרתו העיקרית של משרד המושבות בהפסקה הזמנית של ההגירה היהודית היתה להפיס את דעתו של הנציב העליון אשר חזר ואיים בתת-מטרות. הנציב העליון החל מיד בניסוח הצעותיו לשינויים בחקיקה ובתקנות שנגעו להגירה ולמכירת קרקעות, והמשיך לעסוק בנושאים אלה בתודשים שלאחר מכן. צעדים אלה גרמו, כפי שישתברר להלן, למתיחות ולחוסר-הבנה בין הממשלה בלונדון לבין האישים במקום.

השלב הבא בהתפתחות מדיניות בריטניה במישור של 1929—1931 התמקד במישור הקבינטי. הוא כלל מגעים של ראש-הממשלה עם ראשי האופוזיציה הטורית והליבראלית, פגישות עם מנהיגים יהודים וציוניים שחששו מפני הגבלות המורות בתחום ההגירה ורכישת הקרקעות, וכן פגישות עם משלחת של נציגי הקהילה הערבית-פלשתינאית.¹⁷ המשלחת דרשה את ביטול ההגירה היהודית, איסור מוחלט על העברת קרקעות שבידי הערבים וממשל עצמי דמוקרטי. הממשלה הכהירה למשלחת זו כי, דרישותיהם מרחיקות-לכת וכי אין בטווח הממשלה למלאן. ב-2 לאפריל 1930, לאחר פגישה ראשונה של המשלחת הערבית עם ראש הממשלה רמזי מקדונאלד ועם פאסילד,¹⁸ דנה הממשלה בענייני ארץ-ישראל.¹⁹ בישיבה זו חזר פאסילד על התנגדותו להצעות צ'נסלור. הוא אף התנגד לחקירה נוספת בארץ-ישראל (ענין יהוסכם עליו בשיחות עם מנהיגי האופוזיציה הטורית והליבראלית ועם המנהיגים היהודיים ועליידי כך נוצרה האפשרות כי נושא ארץ-ישראל לא יועלה במרלמנט). לעומת זאת הציע פאסילד כי על הממשלה לגקוט מדיניות

16. פאסילד לצ'נסלור, P.R.O., C.O.733.183.77050, B., 29.3.1930; וראה מאמרי: 'קובעי המדיניות הבריטית', קשת, מ"ח (1970).

17. יוזמה ועידוד לבואה של המשלחת הערבית ללונדון ניתנו עליידי צ'נסלור, ראה שם.

18. ראה הטיימס הלונדוני, מיום 1.4.1930.

19. לקאבינט הגישו המסמכים הבאים: (30) C.P.108, אשר כלל את תוכירו של צ'נסלור מיום 17.1.1930; (30) C.P.109; וכן דו"ח ועדת שאן. וראה גם את מסקנות הדיונים בקאבינט (30) Cabinet Conclusions 18 (להלן: Cab. Con.), מיום 2.4.1930.

שתהיה מכוונת לספק במידת־מה את דרישות הערבים בקשר למועצה מתוקקת, לתחיקה קרקעית המיועדת להגן על הפלחים הערבים ובקשר להגירת יהודים לארץ־ישראל. פאספילד הציג הצעת הצהרה שהיתה מיועדת להיקרא בבית־הנבחרים. הקבינט אישר את ההצהרה (אשר על קוויה הראשיים הוסכם מראש עם אישי האו"פ ופוזיציה), ואף נענה למיניסטר המושבות באשרו את כוונתו להכניס שינויים זמניים בחקיקה הקשורה להגירה ולקרקעות. על אף התנגדות פאספילד החליט הקבינט למנות ועדה בת איש אחד²⁰ שיוטל עליה לבקר בארץ־ישראל, להיוועד עם הנציב העליון ולדווח על הבעיות הכלכליות (כלומר בעיות מכירת קרקעות, הגירה ופיתוח). על־ידי צעד זה דחתה למעשה הממשלה הכרעה בנושאים שעמדו על הפרק. החלטות אלו מעידות על דרך קביעת המדיניות הבריטית. הן מאופיינות על־ידי חיפוש 'דרך אמצעית' בין ההשקפות של הגורמים הרלבאנטיים במערכת הבריטית. רמוני מקדונאלד הצהיר בפרלמנט על כוונת הממשלה למלא אחרי 'התחייבותה הכפולה' ליהודים ולערבים. כמו כן הסביר מקדונאלד כי הממשלה בוחנת את המלצות ועדת שאו. כוונת ניסוחיו של ראש הממשלה היתה בעיקר שלא לפגוע בערבים ולא להגביר את המתוחות בארץ־ישראל.²¹ במקביל, ועל־פי הרשאה של משרד המושבות, המשיך צ'נסלור בניסוח מחודש של תקנות הקרקעות וההגירה כדי לאפשר את ביצוע ההגבלות על התפתחותו של הבית הלאומי.

כמו במקרים אחרים בהיסטוריה של ארץ־ישראל לא היה בצעדים אלה כדי להשביע את רצונם של המחנות היריבים. ערביי ארץ־ישראל ראו את הצהרת הממשלה בפרלמנט כצעד מוטעה, ואילו ליהודים שימשה ההצהרה כאיתות ברור כי תביעותיהם נדחו.²² רק הבריטים לא ראו סתירה בין ההרשאה אשר ניתנה לצ'נסלור להתכונן לקראת הכנסת שינויים בתקנות הקרקעות וההגירה, ובין ההצהרה בבית־הנבחרים אשר נוסחה בוהירות לאחר שיקול תגובות הגורמים הפוליטיים הפנימיים. לגבי הבריטים היתה ההצהרה ביטוי למדיניות של הטווח הארוך בעוד אשר התור־אות לנציב העליון ניתנו לצרכי התאמת המדיניות לנסיבות המשתנות בטרטוריה. בלונדון נמשכה הפעילות הפוליטית מאחורי הקלעים כדי לפתור את הסוגיות שהועלו על־ידי צ'נסלור.²³ משרד המושבות ניסה להציל מה שניתן ולהבטיח את ביצוע המלצותיו של צ'נסלור, ובכך לתמוך בנציג המשרד בארץ־ישראל. בכך

20. פאספילד, שהוסמך לכך על־ידי ראש הממשלה, החליט כי סיר ג'ון הופ־סימפסון יתמנה לנהל את החקירה. מינויו של הופ־סימפסון, ידידו האישי של פאספילד הסיר את 'איום' מינויו של יאן סמאטס, שנדרש על־ידי האופוזיציה ועל־ידי הנציגות היהודית. משרד המושבות התנגד למינוי זה מחמת החשש להתפטרות צ'נסלור.

21. Great Britain. Parliament. House of Commons, *Hansard's Catalogue and Breviate of Parliamentary Papers, Oxford 1953* (להלן: האנוארד), כרך 237 עמ' 1466–1467.

22. פרוטוקולים של מרכז מפא"י, 15.4.1930. ארכיון בית־ברל (להלן: ב"ב) 20/30; פרוטוקול ישיבת הוועד־הפועל הציוני בלונדון, 16–21.3.1930. ארכיון ציוני מרכזי (להלן: אצ"מ) ZA/281/7.

23. 'מוכר בדבר השינויים בעמדות ממשלת הוד מלכותו לגבי בעיית ארץ־ישראל בשנים 1930–1930', שהוכן על־ידי צ'נסלור. R.H. Chancellor 14/4.

הובלט התפקיד המרכזי שמילא עדיין משרד המושבות בשלבי קדם-הכרעה.²⁴ קביעה זו חשובה להבנת מוקדי העוצמה בתהליך קביעת המדיניות הבריטית לגבי ארץ-ישראל באותה תקופה. קביעה זו עשויה להבהיר את מידת יעילות האסטרטגיות והלחצים שהופעלו על-ידי הקהילה הערבית והתנועה הציונית. משום התדמית השלילית של פאספילד בעיני היהודים נמנעו מנהיגי התנועה הציונית לכוון את פעולתם לעברו.²⁵ אולם, נראה כי לגבי הענין הנדון הוא היה מצוי עדיין במוקד קביעת המדיניות, ולפיכך צריך היה לשמש יעד מרכזי ללחצים. היתה זו שגיאה מצד קברניטי התנועה הציונית שהתעלמו מגורם זה.

במקביל להכנות שעשה צ'נסלור להטיל הגבלות על מכירת הקרקעות ועל ההגירה לארץ-ישראל המשיכה לונדון לקיים את מגעיה עם המשלחת הערבית-פלשתית-נאית.²⁶ בגין הערכת משרד המושבות כי המצב בארץ השתפר²⁷ הציב כמטרה עיקרית לעצמו לשכנע את המשלחת לסגת מתביעתה לממשל עצמי. בפגישה בלתי-רשמית נטה חלק מן המשלחת הערבית להסתפק בביצוע ההגבלות שתוכננו על-ידי צ'נסלור לגבי מכירת הקרקעות וההגירה היהודית. הווה אומר שהמשלחת הערבית הפגינה נכונות לוותר על דרישתה לשנות את המצב כמה שנוגע לממשל העצמי, תמורת הקפאת התפתחות הבית הלאומי. הלך-רוח זה גבר בפגישות הרשי-מיות בין רמזי מקדונאלד, פאספילד והמשלחת של ערביי ארץ-ישראל.²⁸ ראש המשלחה, אשר הביין כי למרות ההתקדמות עשויות השיחות עם הערבים לעלות על שרטון, ושחש כי כושר לחצה של הסוכנות (שנסתייעה ביהדות ארצות-הברית) פחת עקב גמר דיוני הוועדה לפירוק התימוש הימי, הודיע למשלחת הערבית על מינויו של ג'ון הופ-סימפסון כמחווה של רצון טוב.²⁹ אך למרות צעד זה עלו השיחות על שרטון. הן הושהו ואחר-כך נפסקו בגין חוסר תמימות-דעים באשר לזכות ליום חקיקה במועצה המחוקקת לכשתוקם. פגישה נוספת של פאספילד עם הערבים, שבמסגרתה נמסר להם על ויתורים נוספים בענין מכירת קרקעות והגירת יהודים היתה לשווא. הבטחה זו לויתורים הביאה לביטול זמני של 'מכסת הפועלים' לתקופה אפריל-אוקטובר 1930 אשר אושרה כבר על-ידי צ'נסלור ב-7 במאי 1930, ולויתור התחיקה בדבר הגבלות על מכירת קרקעות. ההחלטה מלמדת על חוסר אפקטיביות הלחצים של נציגי הישוב, התנועה הציונית והתנועות היהודיות. לנוכח איומי המשלחת הערבית כי תעורר מהומות בארץ-ישראל, ולמרות הלחצים שהופעלו על-

24. זכרון-דברים מישיבת ועדת-הקאבינט לענייני ארץ-ישראל, מיום 1.5.1930, P.C. [30] Cab. Con. 27.423; וראה גם מאמרי 'תדמית הפלשתינאים והישוב כגורם

בעיצוב המדיניות המנדטורית בשנות השלושים', הציונות, ג', תל-אביב תשל"ד.

25. דברים במועצת מפא"י 26.10.1930-25. ב"ב 22/2. ראה: בן-גוריון אל החברים, 29.6.1930.

26. בדבר חשיבות המשא ומתן עם הערבים ראה את התזכיר שהוכן על-ידי משרד המושבות והנשא את התאריך 26.4.1930, P.R.O., C.O.733.183.77050.

27. צ'נסלור לשר-המושבות, 2.4.1930, P.R.O., F.O.371.14486.

28. טיימס, 3.5.1930.

29. טיימס, 2.5.1930; וראה דברי סנואדן בפרלמנט, האנזארד, כרך 238, עמ' 752-753.

ידי הסוכנות, אישר הקבינט את ביטול מכסת ההגירה עד לסיום חקירתו של הופ-סימפסון בארץ-ישראל. הסוכנות, שהבינה היטב כי במקרה זה ייחנה ראשי-הממשלה מתמיכת האופוזיציה, הפעילה לחצים מסוג אחר. היא אירגנה מטר מחאות ופטיציות של יהדות העולם ובמיוחד של יהדות ארצות-הברית שכוונו לממשלה בלונדון.³⁰ בנוסף לצעדים אלה, וכלחץ נוסף על הבריטים, איים וייצמן כי יטוש את ההגנותיו בסוכנות ובהסתדרות הציונית; אך צעדיו אלה לא הותירו את רישומם על קובעי המדיניות בלונדון.³¹

יחד עם זאת נחשפה ממשלת בריטניה על-ידי מהלכיה, ללחצי-נגד של הערבים והיהודים. הממשלה ביקשה להיחלץ מכך על-ידי שיחות נוספות עם נציגי הסוכנות ועם תומכיהם.³² הנושא המרכזי בשיחות אלה היה שאלת הממשל העצמי. המטרה היתה, כמובן, להגיע לפשרה שתתקבל על דעת היהודים ותהווה ויתור לערבים. ואכן עד-מהרה ניתנו לצ'נסלור הוראות³³ לפעול לזירוז הקמת מוסדות ממשל-עצמי אשר ינהלו את ענייני הקהילות; לדחות את ביצוע ההגבלות על הגירה יהודית, אולם להחמיר את הפיקוח על מכירת קרקעות. הוראות אלו מצביעות על תמרוניה של ממשלת הלייבור לנוכח לחצים מנוגדים. הממשלה תמכה בשלושה אלמנטים שהם: ממשל עצמי, הקיפה בענייני קרקעות והגירת יהודים לארץ-ישראל, הממשלה קיוותה למצוא גולתה שתרגיע את שתי הקהילות היריבות בארץ-ישראל.

במשך מרבית תקופת שחייתו של הופ-סימפסון בארץ-ישראל ערר שקט מתוח בטריטוריה, שכן שתי הקהילות ציפו בקוצר-רוח לדין-וחשבון של החוקר.³⁴ לקראת סיום הרויח ושיגורו הוקמה על-ידי הממשלה ועדה שתפקידה היה: לייקול, בעת פגרת הפרלמנט, את מדיניות הממשלה [...]. זאת השיטות הטובות ביותר ליישום הצהרת בלפור והמבט בארץ-ישראל.³⁵ ועדת הקבינט התכנסה בטרם נתקבלו המלצותיו הסופיות של הופ-סימפסון ודנה בהצעת נוסח של 'ספר לבן' שהוכנה על-ידי משרד המושבות.³⁶ הנוסח הוכן על-ידי פקידי משרד המושבות על-פי דיווחי-הביניים של הופ-סימפסון, מסקנות ועדת שאר ותזכירו של צ'נסלור מינואר 1930. הדין-וחשבון הסופי של הופ-סימפסון הוגש אמנם רק באמצע אוגוסט 1930, אך החוקר הקדימו באשגר פרטי וסודי לפאספילד.³⁷ באשגר זה, וכנראה גם בפרק

30. ראה למשל: K. Martin, *Harold Laski 1893—1950 — A Biographical Memoir*, London 1953, p. 208

31. ראה שאקבורו לצ'נסלור, R.H. Chancellor 16/4, 5.6.1930

32. ראש הממשלה נפגש עם וייצמן, רדינג, מלצ'ט ווארבורג ב-12.5.1930; ב-29.5.1930 נפגש פאספילד עם רדינג ופנחס רוטנברג. בקשר לכך ראה: 'ח' וייצמן, מסה ומעש, ירושלים תש"ט, עמ' 411—412.

33. פאספילד לצ'נסלור, 31.5.1930, מס' 151 ו-152, 'פרטי וסודי ביותר', P.R.O., C.O.733.163.77050 B

34. דברים בשיבת מרכז מפא"י, 5.6.1930, ב"ב 23/30.

35. (30) Cab. Con. 45, מיום 28.7.1930, וכן (30) Cab. Con. 46, מיום 30.7.1930.

36. חברי הוועדה היו פאספילד (יושב-ראש), סנאורן, תומאס שאר, ולורד תומסון.

37. מיום 18.8.1930. הנוסח נכלל ב-(30) C.P. 301, מספטמבר 1930.

המסקנות המקורי שהועבר לאחר מכן, ביקר החוקר בתומרה את ממשלת לונדון ואת הממשלה בארץ-ישראל.³⁸ לדעתו הפכו הבריטים לצופים פאסיביים בהתפתחות שתי הקהילות והתערבו במתרחש רק בעיתות משבר. חוסר העזרה וחוסר הפיקוח על התפתחות הישוב היהודי פגעו, לדעתו, באוכלוסיה הלא-יהודית.³⁹

מסקנתו הבלתי-גמנעת של הופסימפסון מניתוח זה היתה כי רק אם הממשלה תקדיש מאמצים לפיתוח, תוכל לפתור את הבעיות שהתעוררו בארץ-ישראל. זאת, כיון שהממשלה עמדה לפני הברירות: 'לפתח את ארץ-ישראל כדי לאפשר קליטה נוספת [של יהודים] [...] או למנוע לחלוטין הגירת יהודים'. הוא טען במפגיע כי על הממשלה לשאת בעול הכלכלי של תכנית הפיתוח, 'כי לא כן, בריטניה צריכה לוותר על המנדט'. וסיים בכתבו כי 'עתה אין יותר דרך להתחמק'.

הופסימפסון הדגיש שלוש נקודות:

(א) צורך דחוף בביצוע מדיניות פיתוח פעילה, אשר תודרך על-ידי מחלקה לפיתוח, האחראית ישירות לפני לונדון ולא לפני הנציב העליון (הופסימפסון קיווה לעמוד בראש מחלקה כזו ולאחר מכן אף להתחיל את צ'נסלור על כס הנציב העליון.⁴⁰

(ב) איסור מכירת קרקעות של ערבים כדי למנוע ניטול נוסף של משפחות פלחים.

(ג) יישובן מחדש של 10,000 משפחות ערביות מחוסרות-קרקע בדב-בדר עם המשך הגירה הדרגתית של יהודים ויישובם על משאבי הקרקע שהיו בידי מוסדות הישוב, כאשר מספר המהגרים הסופי לא יעלה על 20,000 משפחות. באשר לישוב — כך טען הופסימפסון — הכוח המניע העיקרי שבו היא תנועת הפועלים וכתוצאה ממאמציה של תנועה זו הפכה ארץ-ישראל 'למקום שבו נערך ניסוי חברתי קומוניסטי בקנה-מידה עצום'.⁴¹ לדעתו, כדי לשנות מצב זה היה על הממשלה לטפח קשרים עם הקסטור הלא-ציוני באמריקה אשר נתחבר לסוכנות היהודית המורחבת. הופסימפסון עצמו, בדומה לצ'נסלור, טיפח ושמר על יחסי קירבה עם ד"ר מוריס הקסטר, שהיה נציג הלא-ציוניים באקוויטיבה של הסוכנות בירושלים. הוא אף הזמין את ד"ר הקסטר לאתונה, מקום שבו כתב את הדו"ח שלו.⁴² בסדרת שיחות עם הקסטר הבטיח הופסימפסון את תמיכתו של הקסטר ואת תמיכת וארבורג ומנהיגים לא-ציוניים אחרים באמריקה בעיקרי מסקנותיו, הווה

38. עדות על התיקונים בדו"ח מצויה במכתבו של ג'ון הופסימפסון לפאספילד, 20.8.1930 P.R.O., F.O.371.14500

39. ראה בהקשר זה גם את מיזכרו של ג'ורג' ראנדל, מיום 3.10.1930 P.R.O., F.O.371.14493

40. ראה הופסימפסון לצ'נסלור, 29.9.930, 22.10.1930, 24.10.1930 R.H. Chancellor 16/6

41. ראה הופסימפסון לצ'נסלור, 3.1.1931 R.H. Chancellor 16/6. צ'נסלור היה קרוב להשקפה זו. ראה, למשל, תרשומת בדבר שיחתו עם הבארון אימונד דה'רוטשילד ממאי 1931 P.R.O., F.O.371.15530

42. הופסימפסון לצ'נסלור, 30.6.1930, R.H. Chancellor 16/6

אומר — בתכנית הפיתוח ובהגבלות זמניות על מכירת הקרקעות ליהודים.⁴³ ביטולה של ההבנה שהושגה בין סימפסון והמנהיגים היהודים על-ידי הנוסח הסופי של הספר הלבן, עתיד היה להפוך לסיבה חשובה להתפרצות הזעם של היהודים כנגד הספר הלבן של פאספילד.⁴⁴

בתמיכתו ובעידודו של צ'צ'סלור כיוון הופ-סימפסון את מסקנותיו לא רק לפתרון הבעיות הכלכליות הדחופות של ארץ-ישראל, אלא גם להשגת הסדר פוליטי יציב תוך כדי ניצול חילוקי-הדעות המהותיים והטאקטיים בסוכנות היהודית המורחבת. בראיה לאחור, מתברר כי כוונותיו של הופ-סימפסון היו מנוגדות לא רק למה שהשתמע ממסקנותיו כפי שפורסמו,⁴⁵ אלא גם ובעיקר, היו מנוגדות למשמעות שהוקנתה לספר הלבן, אשר פורסם כביכול בעקבות המסקנות. המסקנות כפי שפורסמו והספר הלבן לא כללו את ההדגשה החזקה על תכניות הפיתוח שהיתה מצויה במסקנות המקוריות. משום כך היתה התוצאה העיקרית של הצעותיו של הופ-סימפסון כרוכה בהעמדת הממשלה הבריטית לפני ברירה — לכאורה: הפעלת תכניות פיתוח יקרות או הפסקת ההגירה. זו היתה ברירה לכאורה, כיוון שמצבה הכלכלי-פינננסי של בריטניה באותה תקופה — ערב המשבר הכלכלי הגדול — לא איפשר את בחירת האפשרות הראשונה. כפי שנראה להלן, הרי שבפרשה זו, בדומה להתרחשויות אחרות בתחום מדיניות בריטניה בארץ-ישראל, נתקבלו החל-טות הממשלה הבריטית על-יפי שיקולים הקשורים למצב הכלכלי והפוליטי הפנימי בבריטניה.

בשעה שהממשלה הבריטית קיבלה את דיווחו הסופי של הופ-סימפסון היתה כבר טיוטת הספר הלבן מוכנה. הטיוטה הדגישה את הצורך בפיתוח, וזאת ברוח מסקנות-הביניים של הופ-סימפסון. בראשית ספטמבר 1930 אישרה ועדת הקבינט את הנוסח הזה, וכעבור שבוע לערך נדונו כל המסמכים בישיבת הקבינט.⁴⁶ ברגע מכריע זה הצהיר שר האוצר סנאודן, כי לאור התיעצויות נוספות עם הופ-סימפסון ומומחי חים אחרים לכלכלת הקולוניות, הסתבר שהסכום הנדרש לפיתוח יהיה 6—8 מיליון ל"ש — סכום שהיה גדול מכל סכום שאותו ביקשה ועדת הקבינט להקציב (באשרה את טיוטת ההצעה של משרד המושבות). לפיכך הציע סנאודן כי הסוגיה תיבדק בפעם נוספת. פאספילד, שהוררך לא רק על-ידי המצב הפוליטי הפנימי באנגליה אלא גם על-ידי הסיטואציה בארץ-ישראל, דרש לעומת זאת, החלטות מהירות.⁴⁷ פאספילד הונע, בין היתר, על-ידי הרצון למנוע ויכוח בשאלת ארץ-ישראל בפארלמנט. ועדת המומחים שמונתה על-ידי הקבינט התכנסה ודנה בסוגיית

43. הופ-סימפסון לצ'צ'סלור, 18.8.1930, שם.

44. חילופי-הדברים בישיבת מועצת מפא"י, 26.10.1930—25, ובמיוחד דברי חיים ארלוזורוב שם. ב"ב 22/2.

45. המסקנות פורסמו ב" *Palestine. Report on Immigration, Land Settlement and Development. Cmd. 3680, 1930*

46. מיום 15.9.1930, וכן C.P. 301 (30), Cab. Con. 54 (30), מיום 19.9.1930.

47. סמואל וילסון לואנסיטרט, 14.11.1930, P.R.O., C.O.733.183.77050D.

הפיתוח והמליצה כי לנוכח התנאים ששררו באנגליה ייושבו מחדש רק המשפחות הערביות שירדו מנכסיהן בהוצאה מאכסימלית של 2.5 מיליון ל"ש, וכי רק חלק קטן מסכום זה יופנה לעזרת המתיישבים היהודים. על-פי המלצה זו (שהתבססה על הערכות מטעות במכוון של הופ-סימפסון בדבר המספר הממשי של ערבים מנושלים) המליצה ועדת הקבינט⁴⁸ כי יש לישקם 10,000 משפחות ערביות, אך לא להתחייב התחייבות דומה כלפי היהודים וכי יש לאפשר ליהודים להמשיך לפתח את הקרקעות שברשותם. ההמלצות האופראטיביות של ועדת המומחים היו — לאסור קניית אדמות על-ידי יהודים, ולהגביל את ההגירה היהודית כדי שבמסך המש השנים הבאות לא יעלו עוד דרישות כספיות לפיתוח ארץ-ישראל על חשבון משלם המסים בבריטניה. הצעות אלו גרמו לשכתוב טיוטת הספר הלבן, כזי להתאימה למסקנות הוועדה. מסתבר, כי הקונצפציות שהנחו את הופ-סימפסון בכונתו לפתור את בעיית ארץ-ישראל גטרפו ודבר זה גרם להתפרצותה של הסערה בצד היהודי בעקבות פרסום הספר הלבן.

הקבינט אישר את מסקנות ועדת הקבינט והחליט עקרונית לפרסם את דו"ח הופ-סימפסון המתוקן ואת הספר הלבן.⁴⁹ טיוטת הספר הלבן, שכאמור הונחה כבר על שולחן הקבינט, שונתה במהירות לאור ההחלטה החדשה.⁵⁰ הפקידים שאירו כלשונם רק את הסעיפים שדנו בבעיות בטחון וממשל עצמי. באופן פאראדוקסלי החזיר הניסוח המחודש של הספר הלבן את הגלגל אחורנית ושיווה לנוסח הסופי דמיון רב להצעותיו של צ'נסלור להקפאת גידולו של הישוב. וכך, למרות העובדה כי מסקנותיו המקוריות של הופ-סימפסון היו, כאמור, שונות — יושמו בספר הלבן הצעותיו המקוריות של צ'נסלור.

מנקודת-ראות בריטית עתידות היו תוצאות השכתוב המזורז לגרום לאי-נוחות פוליטית מרובה. אחד ממכניגי הטיוטה הורה וכתב כי: '[התיקון] הופך את הספר הלבן למקוטע ולמערפל. הניסוח נועד לטשטש את העובדה כי במשך 5 השנים הבאות תוקפא התפתחות הבית הלאומי בצורה מסוכנת'.⁵¹ אף-על-פי-כן אושרה הטיוטה המתוקנת על-ידי פאספילד, סנאודן וראש-הממשלה.⁵² פקידי משרד-החוץ אשר עיינו בנוסח הסופי של הספר הלבן חשבו כי משמעותו אינה 'הקפאה' מוחלטת של גידול הישוב, וכי התגבלות תתקבלגה על דעת המוסדות הציוניים על שום שאופיין זמני בלבד.⁵³ הלך מחשבה זו חוזק על-ידי התרשמותו האישית של פאספילד מדבריו של וייצמן ואושר גם על-ידי רמוני מקדונאלד. פאספילד דיווח⁵⁴ כי, תגובתו של וייצמן לספר הלבן שתוכנו נמסר לו בעל-פה,

48. C.P. 309 (30), ספטמבר 1930.

49. Cab. Con. 55 (30), 24.9.1930.

50. הטיטות המתוקנות מצויות ב-P.R.O., C.O.733.183.77050D.

51. ראה את מיזכרו של ויליאמס, 25.9.1930. וראה את חזכירו של ויליאמס שהוכתר:

'תולדות הספר הלבן'. P.R.O., C.O.733.183.77050D.

52. ראה אישוריהם מיום 6.10.1930. P.R.O., C.O.733.183.77050D.

53. ראה, לדוגמא, את מיזכרו של ראנדל, מיום 2.10.1930. P.R.O., F.O.371.14493.

54. פאספילד אל רמוני מאקדונלד וסנאודן, 1.10.1930. P.R.O., C.O. 733.183.77050 C.

היתה מתונה. פאספילד טען כי וייצמן שמח לדעת כי העליה לא תופסק להלוטין וכי יהודים יוכלו להמשיך בהתיישבות חקלאית ובפיתוח חקלאי. רק לאחר פגישות אלה הוחלט לפרסם ב־20 באוקטובר 1930 את הדין־החיבון של הו־פ־סימפסון ואת הספר הלבן שנכרך, בטעות לדעתו, בשם פאספילד, יצר המוטיבות.

השינויים המשמעותיים (אך הבלתי־צפויים) שהוכנסו בטיטות הספר הלבן היו הפתעה גמורה ליהודים, שכן מוסדותיהם כיוונו, קודם הפרסום, את לחצם בעיקר לשינוי נטרות הממשלה ביחס לרפורמות בתחום הממשל העצמאי.⁵⁵

כל עוד לא בזן וייצמן עותק של הגוֹסֵס הכתוב של הספר הלבן, לא העריך כהלכה את משמעות ההגבלות על התפתחות הישוב שהיו כלולות שם. אך כאשר הגיע לידו הגוֹסֵס הסופי נתחזר לו כי ההגבלות שנכללו בו לא תתקבלנה על־דעת הסוכנות לאור תהליך ההתאוששות הכלכלית בארץ־ישראל ולגובה התערערות מעמדו הפוליטי והאזרחי בתנועה הציונית.⁵⁶ לפיכך הודיע וייצמן לפאספילד כי יתפטר מתפקידו בתנועה הציונית ובסוכנות אם לא יעוכב פרסום הספר הלבן.⁵⁷ במקביל, הפעילו הארגונים היהודיים לחץ כבד על הממשלה כדי שתימנע מפרסום המסמך. הלחצים הראשוניים שהופעלו על ידם לשינויים בספר הלבן לא הועילו והלחץ לא הביא את הממשלה לנסיגה מהחלטותיה. ברור שהוטו של ירי־האגרו — הישפעתו על תוכנו של הספר הלבן היתה מכרעת, ושהיה מעוגן במערך גורמים כלכליים פנים־אנגליים, גורמים אלה תוקפם היה עדיף על כל התפתחות שהיתה עלולה להתרחש בבריטניה, או מלחצם של יהודים. לאחר פרסום הספר הלבן אכן התפטרו וייצמן, מלצ'יס וזאבורג מכהונתם במוסדות הציוניים; לבד מן הלחץ על הממשלה הבריטית שמהיגים אלה קיוו להשיג, היתה התפטרותם גם הודאה בכשלון הקבוצה המתונה בניהול ענייני־החוץ של הישוב.⁵⁸

לימים עתידים היו משרדי החוץ והמוטיבות לבסות ולטעון, ובדין לדעתו, כי לא היה בספר הלבן משום שינוי־מדיניות לטות ארוך. אולם מיד לאחר הפרסום נוכחו הפקידים שהיו מעורבים בניהול ענייני ארץ־ישראל, כי התוצאות היו הפוכות לאלו שנתכוונו אליהן מלכתחילה. בעוד שקיוו לשינוי־משקל חדש בין היהודים, הערבים והממשל הבריטי בארץ, הרי שלאחר פרסום הספר הלבן נתעוררה סערה רבת־פקדי משרד המוטיבות סיכמו את המצב באותם ימים בציינם, כי 'המגבלות הפינאנסיות שעמדו בפני הקאבינט היוו את שורש הרע. מגבלות אלו הביאו לחוסר הבהירות של הביטויים בספר הלבן [...] וגרמו לביקורת לפיה המדיניות [כפי

55. ראה את התרשמותו של ויליאמס מן השיחות שקיים עם ברודצקי ב־9.9.1930, ועם נימיר ב־18.9.1930, וראה מכתבו של וייצמן לפאספילד, 20.9.1930, P.R.O. C.O.733.183.77050 C.

56. ראה הערותיו של וייצמן, בדו"ח מיום 10.10.1930, גנזך וייצמן (להלן: ג'ו).

57. S. Brodetsky, *Memoirs. From Ghetto to Israel*, London 1960, p. 141.

58. ראה: וייצמן לפאספילד, 13.10.1930, ג'ו, ותקציר מפגישה בין וייצמן ופאספילד, מיום 15.10.1930, ג'ו.

58. פייטוקוליס משיבה הוועד־הפועל הציוני, מן הימים 10.11.1930—5 (לונדון). אצ"מ 24/281/7.

שפורסמה בספר הלבן] אינה תואמת את המנדט.⁵⁹ למוסדות הציוניים היתה סיבה טובה לעורר סערה ציבורית לשינויו של הספר הלבן, שהיה מכוון בעיקר להגביל את ההגירה היהודית לארץ־ישראל.⁶⁰

אולם, כפי שכבר כתבתי במקומות אחרים,⁶¹ הרי שמכתב רמזיי מקדונאלד לוייצמן, מכתב שייטינה את הוראות הספר הלבן, פורסם בעיקרו של דבר, לא משום לחץ מוצלח של היהודים. הלחצים שהופעלו על־ידי ראשי הישוב במקרה זה, רק חברו לגורמים שהביאו לתיקונו של הספר הלבן על־ידי מכתבו של רמזיי מקדונאלד בתחילת שנת 1931. לדעתי, הגורמים העיקריים האחרים שהביאו את הממשלה הבריטית לשנות את הוראות הספר הלבן היו: (א) חששותיו וחוסר רצונו של שר החוץ, ארתור הנדרסון, סוגיית ארץ־ישראל תועלה בפניו בית־המשפט הבינלאומי בהאג (כפי שדרשו סיימון וויליאמס במכתבם אל ה'טיימס' מיום 4 בנובמבר 1930); (ב) חשש לא מבוסס של הבריטים מפני הפעלת סאנקציות כלכליות על־ידי היהודים, וחשש מפני משיכת פקדונות מבנקים בלונדון; (ג) פרשת בחירות המשנה בוויטצ'פיל,⁶² אשר התרחשו על רקע חילוקי־דעות פנימיים בלייבור; ו־(ד) חששו של רמזיי מקדונאלד מפני חיכוכים עם השמרנים והליבראליים ורצונו להימנע מחיכוכים כאלה ערב הקמת הממשלה הלאומית הראשונה אשר הוא עתיד היה לעמוד בראשה.

נכונותה של הממשלה בלונדון לסגת מהוראות הספר הלבן לגבי ההגירה, לא סיפקה את נציגי התנועה הציונית. אלה ראו בהצטברותם של הגורמים שהוזכרו למעלה קונסלטציה מתאימה להישגים רבים יותר. הדרישה אשר המנהיגים יהודיים השמיטו היתה למשאיותן מקיף עם הממשלה. הממשלה הסכימה להיכנס למשאיותן זה ובחור כך התחייבה לברוק מחדש את משמעות הספר הלבן. הדיונים בדבר שינוי הוראות הספר הלבן החלו בנובמבר 1930 ונסתיימו בפברואר 1931 עם פרסום 'המכתב'.⁶³

ב־14 בפברואר 1931 קרא ראש־הממשלה בפרלמנט⁶⁴ את מכתבו, שכלל תיקון חלקי של הוראות הספר הלבן. המכתב נודע בפי ערביי פלשתינה כמכתב השחור, אם כי פקיד ממשלה בריטי בכיר הגדירו בזמן כתיבתו כ'חֶסֶר־גוֹן בכוונה תחילה'.⁶⁵ הפיסקות העיקריות והחשובות לענייננו במכתב כללו: (1) הצהרה כי לא היה צורך

59. מיוצר שנכתב על־ידי שאקבור וויליאמס עבור ארתור הנדרסון, מן ה־24.11.1930. P.R.O., C.O.733.183.77050 D

60. על הדיונים בתוך התנועה הציונית, ראה: ישיבת מרכז מפא"י, 26.12.1930. ב"ב 23/30.

61. ראה מאמרי: 'קובעי המדיניות הבריטית', קשת, מ"ח (1970); וראה מאמרי: 'תדמית הפלשתינאים והישוב כגורם בעיצוב המדיניות המנדטורית', הציונות ג'.

62. על הוויכוח בתוך התנועה הציונית על השימוש בבחירות המשנה בוויטצ'פיל, ראה מאמרו של ח' ארלוזורוב, דבר, 1.1.1931.

63. ראה לדוגמא: ח' ארלוזורוב, 'מרשומות הוודש', אהדות העבודה, כרך ב', חוברת ב', דצמבר 1930; מרכז מפא"י, 26.12.1930; דיוני הקונגרס הציוני ה־17.

64. הנאווארד, כרך 248, עמ' 755–757.

65. הרשומות של סיר סמואל וילסון, מיום 14.2.1931. P.R.O., C.O.733.197.87050

להתיחס להוראות הספר הלבן 'כקביעה שיש להקפיד את הפיתוח בארץ-ישראל'; (2) הצהרה כי הממשלה 'לא חפצה להפסיק או לאסור הגירה יהודית'; (3) הצהרה כי כוונת הממשלה היתה 'לפיקוח זמני על מכירת או העברת קרקעות'. באחת, היתה זו נסיגה מהכרזות הספר הלבן, פרט לאותם פרקים שדגו במועצה המחוקקת ובענייני בטחון פנים וחוק של הטריטוריה. הממשלה הבריטית לא היתה להוטה לחזור בה מן האמור בסעיפים שהתיחסו למועצה המחוקקת, שכן באלה ראתה אמצעי נוח להמשך המגעים עם הערבים, שתביעתם העיקרית כוונה להשגת ממשל עצמי.

בעקבות האישור שניתן על-ידי הקבינט לטיוטת ה'מכתב השחור', הסביר פאס-פילד לצי'נסלור כי 'הרגשנו כורח, משום סיבות פוליטיות ובינלאומיות, לפתוח בשיחות [עם מנהיגי היהודים] [...] כדי לשים קץ למתח שנוצר [אף אם ללא הצדקה] בעקבות הספר הלבן'.⁶⁶ לכאורה הגיעה המערכת שוב לשינוי-משקל: צי'נסלור המאוכזב והמתוסכל ענה להסבריו של פאספילד — 'אין לי ספק כי הממר שלה נהגה בתכונה בהחליטה לאמץ את הטיוטה אשר לה הסכימו היהודים האמריקאים... [ובכך] לסיים סכסוך מסוכן';⁶⁷ הישוב היהודי ונציגיו הגיעו לסיפוק תביעותיהם; ולהנהגה הערבית-פלשטינאית, במיוחד לחאג' אמין אל-חוסייני, נת-אפשר להמשיך לשמש בכהונותיה ולשלוט בווקף. אולם פתרון מטבר 1929—1931 הביא רק להפוגה בין הגורמים הטונים שהיו מעורבים בסכסוך הבין-קהילתי שהלך והחריף.

ג. מדיניות ההגירה לנוכח עליית הנאציזם

מקובל לחשוב כי הגורם העיקרי להחרפת הסכסוך הערבי-יהודי בארץ-ישראל היו גלי ההגירה היהודית הגואים שהחלו להגיע בי-1933. בהתאם לכך הושמע הטיעון כי חששם של ערביי ארץ-ישראל מפני השתלטות רוב יהודי (אשר עשוי היה להיווצר על-ידי ההגירה), גרם להתפרצות המרד הערבי של שנת 1936. השקפה אחרת שרווחת — כי מתן האפשרות להגירתם של יהודים רבים יותר היתה בחזקת תגובה הומאניטרית של הממשלה הבריטית לצורך במתן מקלט ליהודים נרדפים במרכז ובמזרח אירופה.⁶⁸

נכון כי אהדה ודאגה אמיתיים לגורל מהגרי מרכז אירופה הורגשה והופגנה במגזרים קטנים של דעת-הקהל הפוליטית בבריטניה; נכון כי הבריטים עשו יותר מאשר ממשלות ואומות אחרות לקלוט מהגרים יהודים,⁶⁹ אולם, כאשר יש לנו ענין

66. פאספילד לצי'נסלור, 6.2.1931, שם.

67. צי'נסלור לפאספילד (פרטי), 13.2.1931, שם.

68. Royal Institute of International Affairs, *The Survey of International Affairs*, London 1936, pp. 719—720; ESCO, II, pp. 768—769; E. Monroe, *Britain's Moment in the Middle East*, London 1963, pp. 485—486.

69. A.J. Shermann, 'British Government Policy Towards Refugees from the Third Reich 1933—1939', (Unpublished Ph.D. thesis, Oxford 1970), (להלן: שרמן), pp. 401—402.

בהגירה של יהודים לארץ-ישראל, מסתבר כי בתהליך קביעת המדיניות בנושא זה פעלו שיקולים ומגבלות שונים מאלה שהוחלו לגבי הגירת יהודים לאנגליה. הוזה אומר, שגם אם ניתן ליחס לקובעי המדיניות הבריטיים מניעים הומאניטריים לגבי ההגירה לאנגליה, הרי שבנושא הגירת יהודים לארץ-ישראל היו פני הדברים שונים. בהקשר זה נציין גם כי רק לעיתים רחוקות התערבו הארגונים היהודיים בבריטניה, שעיסוקם היה במהגרים יהודיים, בענייני ההגירה לארץ-ישראל. למעשה, היתה הבחנה מובהקת בדרכי הפעולה של הממשלה הבריטית (כמו גם של הארגונים היהודיים) בקשר לסוגיות ההגירה לארץ-ישראל מחד גיסא, ובקשר להגירה לבריטניה מאידך גיסא. מניום כך אין לדון בהגירה היהודית לאנגליה ולארץ-ישראל בנשימה אחת.

הנתונים בדבר ההגירת היהודית לארץ-ישראל בתקופה שבין 1930 ו-1937 מעידים על גידול רב, יחסית, במספר המהגרים היהודים לארץ-ישראל דוקא בשנת 1932, שנה קודם לעליית היטלר לשלטון בגרמניה.⁷⁰ המספר של כלל המהגרים היהודים בהיתר ('הגירה ליגאלית') ב-1932 היה — 9,553, שהוא גדול כפליים ממספר המהגרים בהיתר בשנת 1931 — 4,075; אם נוסיף למספרים אלה את 'ההגירה החוקית-למחצה', אשר לגביה העלימה הממשלה הבריטית עין, היה מספרם האמיתי של המהגרים גדול אף יותר. מבדיקת מספרי המהגרים מסתבר גם כי בשנים 1936 ו-1937 חלה הפחתה משמעותית בהגירה היהודית. בעוד שמספר המהגרים היהודים לארץ-ישראל בשנת 1935 היה 61,854, הרי שבשנת 1936 היה מספרם — 29,727, וב-1937 — 10,536.

מכאן מסתבר כי ההחלטות בדבר מתן היתר להגירה יהודית מוגברת נתקבלו בראשית שנת 1932, שנה לפני תחילת הגל הראשון של מהגרים יהודים מגרמניה; ואילו ההחלטות בדבר האטת קצב ההגירה נתקבלו בסוף שנת 1935, כלומר כחצי-שנה לפני פרוץ השביתה הכללית באפריל 1936 שהמשיכה היה המרד הערבי.

עליפי ניתוחים אלה אפשר להציג מחדש שלוש הנחות אופראטיביות מרכזיות שאותן ככוונתי לבדוק בהמשכו של מאמר זה. אם אכן ניתן לאשש ולאשר את ההנחות, הרי שהרבה מן המקובל לגבי המדיניות הבריטית, הערבית והציונית בארץ-ישראל בשנות ה-30 יתערער ויזדקק לבחינה מחודשת.

הנחה א': המדיניות בדבר הגירת היהודית לארץ-ישראל נתקבלה ונשתמרה לאחר מכן מניום קיומם של מניעים שלא היו קשורים לתגובה אוהדת

70. ראה, למשל, מזכרו של קאדונן, 30.10.1933, ומזכרו של ר"ס וויגרס, 13.11.1933; וראה סימון ללורד סטיל, 1.12.1933. P.O., F.O.371.16758.

Palestine Department of Migration, *Annual Report, 1938, Jerusalem 1939*, 71 pp. 14-23; ESCO, II, p. 674

לתלאות היהודים באירופה כיון שההגירה היהודית מגרמניה (שהחלה במרץ 1933) הייתה בעלת השפעה שולית בלבד על ההחלטות בדבר שיעור היהודים שהורשו להגר לארץ-ישראל.

הנחה ב': ההחלטות בדבר צמצום ההגירה נתקבלו לא רק כתגובה על תביעות ערביי ארץ-ישראל.

הנחה ג': ההגירה היהודית המואצת לארץ הייתה רק גורם משני למרד הערבי של 1936.

המרכיבים העיקריים של ההגירה היהודית לארץ-ישראל היו הפועלים והתלויים בהם. הגירתם של אלה הותרה במסגרת קטיגוריה C של המהגרים, הידועה כמכסת הפועלים.⁷²

הגירת יהודים לארץ-ישראל בשנים 1931—1937 *

השנה	סה"כ האזרחים	אחוז המוסלמים באוכלוסייה	אחוז היהודים באוכלוסייה	סה"כ הגירת יהודים	מהגרים יהודים בקאטגוריה A	מהגרים יהודים בקאטגוריה C	"התלויים" קאטגוריה D
1931	1 036 339	73.52	16.90	4 075	233	1 603	1 851
1932	1 073 827	72.52	17.90	9 553	727	2 271	4 753
1933	1 140 941	69.99	20.59	30 327	3 250	11 165	14 740
1934	1 210 554	67.27	23.38	42 359	5 124	10 882	23 676
1935	1 308 112	63.96	27.15	61 854	6 309	14 653	37 739
1936	1 366 692	63.13	28.10	29 727	2 970	6 981	17 658
1937	1 401 794	63.02	28.24	10 530	1 275	1 896	6 230

* מקור: ESCO כרך II, 1938, עמ' 665, *Annual Report*.

המכסה הוכנה על-ידי הנציב העליון לאחר בחינת בקשותיה של הסוכנות היהודית ובחינת המלצותיה של מחלקת ההגירה בממשלת ארץ-ישראל ופורסמה מדי חצי-שנה. לאור המשקל הרב של המהגרים על-פי קטגוריה C בכלל המהגרים, והואיל וזה היה האלמנט המבוקר העיקרי בהגירה, הרי שבעת בדיקת מדיניות ההגירה של ממשלת בריטניה יש לשים לב בעיקר למניעים של הממשלה הבריטית בקביעת

72. עד שנת 1930 הייתה ההגירה נקבעת על-פי הוראות חוק ההגירה, שחוקק ב-1925. באפריל 1930 הוכנסו מספר תיקונים בחוק, בעיקר בקאטגוריות A(I) ו-A(II). החוק תוקן בשנת 1933 ולאחר מכן לא נשתנו הקאטגוריות של המהגרים. קאטגוריה A(I--V) כללה מהגרים בעלי-אמצעים, ובעלי-מקצוע בעלי-אמצעים, או מקבלי רנטות (ידוע כקאטגוריות 'הקאפיטליסטים'); קאטגוריה B (I--III) — סטודנטים, כלי-קדש ויתומים; קאטגוריה C — הפועלים; קאטגוריה D — התלויים בתושבי ארץ-ישראל או במהגרים על-פי קאטגוריות אחרות. בהקשר זה ראה: ESCO, II, pp. 671—673; *Great Britain, Palestine Royal Commission Report, London 1937* (להלן: ד"ח ועדת פיל), עמ' 282—289.

מכסת הפועלים, בעת שאנו עורכים השוואה עם מגמות ההגירה בקטגוריות 'החפ' עיות' — הווה אומר של המהגרים בעלי־הרכוש (הקאפיטליסטים) עליפי קטגוריה A. א. ההתלטות להתיר הגירה יהודית גדולה יותר. ההחלטה להתיר הגירה יהודית גדולה יותר שנתקבלה בשנת 1932, מומשה במכסת אפריל 1932. מכסת הפועלים נקבעה ל־2,000, בעוד שהמכסה הקודמת, האחרונה שנקבעה על־ידי ב'גוסלור, היתה בת 350. מכסת אוקטובר 1931 — אפריל 1932 אושרה אמנם אחרי פרסום איגרת מקדונאלד אולם היא נקבעה תוך 'הערכה שמרנית', קרי: גבוהה, של מספר מחוסרי־העבודה באותה עת. ההחלטה להתיר הגירה מוגברת, בעיקר במסגרת מכסת הפועלים, נתקבלה לאחר מינויו של קנליף־ליסטר כמיניסטר המושב־בות. לעובדה זו אנו מייחסים חשיבות רבה. קנליף־ליסטר האמין כי בעיית ארץ־ישראל, כמו בעייתן של מושבות אחרות, מצויה למעשה בתחום הכלכלי⁷³ משום כך חתר במקרה הנדון לקידום יכולת הקיום העצמי. במסגרת זו שאף להקטין את חלותה בהוצאות הממומנות עלידי משלם המסים בבריטניה. לבד מן הגורם 'האידיאולוגי'־קולוניאלי, תאמה גישה קנליף־ליסטר את המציאות של תקופת המשבר הכלכלי העולמי, ואת דרישת משרד האוצר הבריטי לצמצומים דראסטיים וחסכון בכל הוצאות הממשלה, ובמיוחד בהוצאותיה במושבות. על בסיס השקפות אלו טען קנליף־ליסטר כי יש לעודד 'יבוא' של כוח־אדם והון לארץ־ישראל. מטרתו היתה להגביר את קצב הצמיחה הכלכלית בבריטוריה. הוא קיווה, שעל־ידי כך יוקל נטל המימון שהורשת על ממשלת לונדון, יעודד סחר ארץ־ישראל עם בריטניה, שהיתה היצואן העיקרי לארץ־ישראל, ויהפנתחו תנאים לפעילות כלכלית אחרת (כגון בנק־אות, ביצוע עבודות ציבוריות וכו') של המטרופולין בבריטוריה.

ההחלטה להתיר הגירה גדולה יותר של יהודים נתקבלה רק לאחר שקר ארתור ווקופ התבסס בארמון הנציב בירושלים. בתקשר זה יש לזכור כי ווקופ נתמנה למטירה הרמה רק לאחר פרסום מכתבו של רמזי מקדונאלד⁷⁴. בזכור, נקבע במכתב זה כי הגירתם של יהודים תימשך ללא הפרעה, בהתאם ליכולת הקליטה הכלכלית של הארץ. (במכתב נקבע במפורש כי 'החשובים הרלבאנטיים למסגרת יכולת הקליטה יהיו כלכליים גרידא'). לו רק עליפי הוראות 'המכתב' ועליפי נטייתו של קנליף־ליסטר להתיר הגירה רבה יותר, אגיס היה ווקופ להגדיל את מספר היתרי־הכניסה. אך ווקופ עצמו שם לו כמטרה לזרז את 'השוואת' מספרי אוכלוסיית הישוב לאלה של הקהילה הערבית. הגירה מוגברת היתה צריכה לתרום להשגת מטרה זו בטווח הארוך. הממשלה הבריטית אישר חתרה, החל ממשבר 1929—1931, להעביר את מרכז הפעילות המדינית לארץ־ישראל הגבירה את חופשי הפעולה המנהלי של ווקופ בתחומים רבים ובמיוחד בתחום ההגירה. למרות זאת שמרה וייטהול בידיה את האחריות הסופית לכל ההכרעות החשובות ובמיוחד בענין מרכזי וחיוני זה.

73. Viscount Swinton, *I Remember*. London 1948, p. 65.

74. ראה מאמרי, הציונות, כרך ג'; וראה מאמרי: 'סיר ארתור ווקופ והנוטאבלים היהודים והערבים', קשת, נ"א (1971).

בווייטהול ידעו היטב כי אפשרות הפיקוח על ההתפתחויות בארץ-ישראל תלויה במידה רבה בוויסות ההגירה ובמכירת הקרקעות ליהודים. יחד עם זאת ניתנו לנציב העליון סמכויות מספיקות לביצוע שינויים לטווח קצר במסגרת מדיניות היסוד של הממשלה בלונדון. במסגרת זו הופקדה בידי ג'ם הסמכות לקבוע את מספר המהגרים לארץ. מספר זה צריך היה להלום את התנאים הכלכליים והפוליטיים בטריטוריה. התפתחות אחרת שתרמה להחלטת הממשלה להגדיל את מכסת הפועלים היתה התאוששות הכלכלה בארץ-ישראל. צמיחה כלכלית בארץ היתה תנאי הכרחי, אם גם לא מספיק, לעליית 'מחזור העליה'.⁷⁵ מדדי צמיחה כלכלית — כגון: יבוא ויצוא לגולגולת,⁷⁶ הוצאות והכנסות הממשלה,⁷⁷ התפוקה הכוללת של הסקטור היהודי,⁷⁸ ומחזור ענף הבניה⁷⁹ מורים כי שנת 1930 היוותה את נקודת-המפנה בתהליך הבראת המשק היהודי והמשק בכללותו והיחלצותם מן השפל שחל בשנות 1925—1929. נכון כי בשנת 1931 היתה האטה מסוימת בקצב הצמיחה הכלכלית, אך תהליך ההתאוששות הואץ במהלך שנת 1932. השגשוג הכלכלי שממנו נהנתה ארץ-ישראל הגיע לשיאו בשנת 1934 ובמחצית הראשונה של 1935.⁸⁰ במחצית השניה של שנת 1935 אפשר היה כבר להבחין בבירור בסימנים של האטה מחודשת בקצב הפעילות הכלכלית.⁸¹ מכאן, שהיה קיים קשר הדוק בין שיפור מצב הכלכלה של הישוב ובין מתן היתרי-ההגירה במסגרת 'מכסת הפועלים' ובמסגרת ההגירה 'הקאפיטליסטית' 'החפשית'. לכאורה, מצביעה העובדה הזאת על שהחלטות הממשלה בקשר להגירה נתקבלו רק על-פי שיפור יכולת הקליטה הכלכלית של ארץ-ישראל. אולם, בהמשך המאמר נבדוק את משקלו של גורם זה בכלל הגורמים שתרמו להכרעות אלה. בתחילת שנות השלושים גילו פקירי ממשלת לונדון, ובמיוחד פקירי משרד האוצר, ספקות באשר לאפשרות של גיאות כלכלית מתמשכת בארץ. על הערכה זו השפיע, ללא-ספק, המישבר הכלכלי באנגליה ובעולם. פקירדים אלה טענו כי הצמיחה הכלכלית בארץ-ישראל, שהיתה תלויה מאוד ביבוא הון וכוח-אדם מקצועי ממקורות יהודיים, היתה תופעה חולפת בלבד. הם טענו כי לא יתכן כי שיעור יבוא ההון ימשיך לגדול לאורך זמן. הנימוק שהעלו היה כי הון זה יובא לארץ בכורה נסיבות ספציפיות ובגין שיקולים ספקולטיביים, ולא מתוך שיקולים כלכליים טהורים של

D. Horowitz; R. Hinden, *Economic Survey of Palestine*, Tel Aviv 1938, 75. (להלן: הורוביץ) pp. 29—32 מסקנתם היתה: 'גם כאשר ההגירה חופשית, היא מוגבלת על-ידי — ואינה נוטה לעלות על — אפשרויות התעסוקה בארץ-ישראל. הנתונים בדבר הגירת 'הקאפיטליסטים' מאשרים הנחה זו. בשנים 1932—1933 זולה עליה במספרם, ואילו בשנים 1936 ו-1937 חלה ירידה בידור'.
S.B. Himadeh (ed.), *Economic Organization of Palestine*, Beirut 1938, p. 391.

77. שם, עמ' 554.

78. R. Szereszewski, *Essays on the Structure of the Jewish Economy in Palestine and Israel*, Jerusalem 1968, p. 65.

79. הורוביץ, שם, עמ' 106.

80. דו"ח של ה-C.I.D., מס' 12134, מיום 28.8.1934, מצייין כי בשנת 1934 הגיע מספר הבאים מן הזרן לעבודות עונתיות בארץ-ישראל לשיא של 20,000.

81. הורוביץ, עמ' 9—14; ESCO, II, pp. 604—661.

משקיעים יהודיים שנתכוונו לתכניות כלכליות לטווח ארוך בארץ-ישראל.⁸² על המשך יבוא הון ספקולאטיבי — כך טענו — אסור לבנות מדיניות לטווח ארוך. הנציב העליון החדש שנמסרו לו, כאמור, סמכויות נרחבות בתחום ההגירה, הושפע ממבוכת לונדון. מבוכה זו, הוגברה על-ידי הגבלות המורות על השקעות בריטיות בקולוניות ועל-ידי נסיון להגביר את הפיקוח של משרד האוצר על הוצאות ממשלת ארץ-ישראל.⁸³ היא הכתיבה לווקופ זהירות בטיפול בתקציב ממשלת ארץ-ישראל, בתכניות פיתוח ובמכסות העליה. הממשלה המריצה את הנציב העליון להבטיח עודף תקציבי,⁸⁴ ליצור קרן עתודה, לדחות תכניות פיתוח ממשלתיות במימון מקומי, ומעל לכל, לטפל בזהירות מירבית בהיתרי-הכניסה למהגרים יהודים. אף-על-פי-כן הושפע הנציב העליון, שהיה אופטימיסט מטבעו, וגם משרד המושבות, מסימניו הראשונים של השגשוג הכלכלי. הם נטו להתיר הגירת יהודים רבים יותר. נטייתם נתחזקה, בין היתר, על-ידי הקוניונקטורה שנוצרה בארץ על-ידי גאות ב'מחזור העליה'. דבר זה הומחש בבירור על-ידי המספר הרב של עולים ליגאליים למחצה.⁸⁵ לאור התפתחויות אלו יכלו ווקופ והממשלה הבריטית להציג את ההחלטה לאפשר הגירה רבה יותר שמקורותיה היו, כאמור, פוליטיים, כחואמת את הקריטריונים של מדיניות העליה — כלומר את הקריטריונים של כושר הקליטה הכלכלית.⁸⁶ בעיית ההגירה, כמו גם נושאים אחרים של מדיניות בריטניה בארץ-ישראל (כגון המועצה המהוקקת, מכירת קרקעות, תכניות הפיתוח), העסיקו במידה רבה את משרד המושבות ואת קנליף-ליסטר הנמרץ, שתיאר את כוונותיו בתחומים אלה בתזכיר בדבר עיקרי מדיניותו הארצישראלית שהוגש לקבינט במרס 1932.⁸⁷ המסקנות העיקריות של התזכיר, שתאמו את הגישה הבריטית המסורתית, היו כי: 'המדיניות היחידה [כלפי בעיית ההגירה] אשר ניתן לבצע בקביעות, היא זו של התאמה מלאה לכושר הקליטה הכלכלי'. המיניסטר המליץ להעניק את הסמכות לקבוע את כושר הקליטה הכלכלי (ובעקבות זאת את מכסות ההגירה עצמן) בידי הנציב העליון, שכן כך כתב: 'אפשר לסמוך עליו [על ווקופ] שלא ידבק בעקרון זה בקשיחות רבה מדי'. בכך דחה קנליף-ליסטר את דרישת הסוכנות, שחזרה ונשנתה, לפיה צריכות היו מכסות ההגירה להיקבע בלונדון.⁸⁸ מכל מקום, המגמה שהוחלט עליה בלונדון היתה זו של מתן יתר-סמכות לנציב העליון לפרש את ההוראות בדבר ההגירה ולבצען.

82. *The Survey of International Affairs, 1936*, pp. 250—283.

83. הוראותיו של תומאס בתקופת כהונתו כשר-המושבות, מיום 19.9.1931; ווקופ לשר-המושבות, 31.12.1931, קנליף-ליסטר לווקופ, 3.2.1932. P.R.O., C.O. 733.212.97005. יראה את מיוכרו של קנליף-ליסטר לווקופ, 22.6.1932. P.R.O., C.O. 733.223.97253.

84. דו"ח ועדת פיל, עמ' 206—208.

85. ESCO, II, pp. 680—684.

86. על התפתחות הקריטריון ראה: דו"ח ועדת פיל, עמ' 297—301.

87. C.P. 115 (32), מרס 1932.

88. ראה, למשל, דברי ת' ארלוורוב ואחרים בישיבת מרכז מפא"י, מיום 6.2.1932. ב"ב 23/32.

הרמז הראשון לגישתו של ווקופ לטיפול בבעיות ההגירה, והקשר עם הבעיות הפוליטיות ניכר בתגובתו לשאלת לונדון בדבר הפחתת התנאי של 1,000 לישי"ט לגבי המהגרים בקאטיגוריה A (קאטיגוריית הקאפיטליסטים).⁸⁹ ווקופ הציע יצירת קאטיגוריה חדשה A(V), אשר תתיר הגירת מהגרים בעלי 500 לישי"ט, אשר לא נכללו בקאטיגוריה הקיימת (שחלה על בעלי מקצועות הפשיים שברשותם סכום כזה). עקב התנגדותם הצפויה של הערבים לשינוי כזה שאף ווקופ לשמור על ההגבלה של 1,000 לישי"ט לגבי קאטיגוריה A, אך כדי להיענות גם לדרישת הישוב הציע את הפתרון של יצירת הקאטיגוריה החדשה.

אולם, ביטוי חשוב יותר לגישתו של ווקופ לסוגיית ההגירה היתה העובדה כי למרות שטרר עדיין מחסור במקורות תעסוקה ליהודים (בראשית שנת 1932 נאמד מספר היהודים הבלתי-מועסקים ב-3,000) תמך בהגדלת מכסת הפועלים. המכסה נקבעה ל-2,000 מהגרים לתקופת אפריל-אוקטובר 1932. בעקבות מכסה זו הוגדל גם מספר היתר-העליה לנשים ולגברים צעירים שהיו קרובי תושבי ארץ-ישראל (קאטיגוריית בני-הזמיתפחה או 'התלויים'). בהקשר לכך ציין ווקופ כי 'ניתן להגמיש את המכסות ללא-סיכונים או אופטימיום מיותר וללא-הפליה לגבי הסקטורים האחריים'. בכך נפרץ, לדעתו, הפתח להגירה היהודית המואצת. לצעד זה היתה משמעות פוליטית רבה, שכן, כאשר אישר ווקופ את המכסות המוגדלות טרם נתכזרה מגמת השינוי הכלכלי המואץ. לפיכך אפשר לקבוע כי שיקולים פוליטיים הנחו את ווקופ להתיר הגירה רבה יותר. בכך שאף ווקופ לשפר את ההבנה בינו לבין הישוב מחד גיסא, ולהגשים את רעיון האסימילציה של יהודים וערבים בטוח הארוך מאידך גיסא. ווקופ התיר אמנם מכסת פועלים מוגדלת, אך הוא הבחיר היטב כי הממשלה התכוונה להמשיך בביצוע מדיניות ההקלה בהירות ובקפדנות מרובים.⁹⁰ כושר הקליטה הכלכלי של הארץ פוּרַש אמנם ביתר ליבראליות, אך הנמקת 'יעדר מכסות ההגירה נתבססה עדיין על הערכות כלכליות (ומדיניות) שמרניות. הגיאות המהודשת בכלכלת ארץ-ישראל בשנת 1932 הביאה להגדלה נוספת של מכסת הפועלים: המכסה לאוקטובר 1932-מרץ 1933 נקבעה ל-4,500, משמע גידול של 100% לעומת המכסה הקודמת. חשוב לציין כי המכסה המוגדלת לא עוררה זעם רב בקרב הקהילה הערבית בארץ-ישראל.

גל הפליטים הראשון מגרמניה הנאצית שהחל במרץ 1933 הגביר את עירנותם של הפקידים בווייטהול לגבי סוגיית ההגירה.⁹¹ מתוך התחשבות בנסיבות מצוקת היהודים המוגדלה מכסת הפועלים לאפריל-אוקטובר 1933 ב-1000 היתרים וניתנו הוראות לישר את מנגנוני הטיפול בפליטים מגרמניה. ההוראות כונו לטיפול זריז יותר בבקשות ההגירה והוצאה מהירה יותר של היתרים (סרטיפיקטים) למהגרים בקאטיגוריית הקאפיטליסטים.⁹² לבד מכך לא חלו תמורות במדיניות הזהירה

89. ווקופ לשר-המישבות, 13.2.1932. P.R.O., C.O. 733.215.97050/9.

90. ווקופ לשר-המושבות, 22.4.1933. P.R.O., C.O. 733.236.17313/1.

91. שרמן, עמ' 18-31.

92. דבריו של טימון בפרלמנט, האנזאיד, כרך 276, עמ' 2744-2812.

בנושא זה, וזאת שוב משיקולים פוליטיים. לפיכך, למרות גל הרדיפות בגרמניה, לא ניתנה מכסה מוגדלת להגירת פועלים בשיטת החודשים הבאים (אוקטובר 1933—מרץ 1934).⁹³ למרות גידול קצב הצמיחה של הכלכלה לקראת סוף שנת 1933, הפך ווקופ לזהיר יותר והחליט להגביר את הפיקוח על ההגירה. כושר הקליטה הכלכלי של ארץ-ישראל לשנת 1934 נאמד ב-35,000 מהגרים ליגאליים ובלתי-ליגאליים. את החלטתו נימק ווקופ כדלהלן: 'מכסה גדולה יותר תגרום להכפלת האוכלוסיה היהודית בארץ-ישראל הודו 5—6 שנים, תהליך שאינו בטוח מנקודת ראות כלכלית ושיאינו רצוי מבחינה פוליטית. אולם, חשוב להדגיש פעם נוספת כי, למרות שווקופ עצמו נוהר ממתן היתר לגידול מהיר מדי של אוכלוסיית הישוב היהודי, הוא לא דחה מעיקרא אפשרות של התהוות רוב יהודי בארץ-ישראל בעתיד רחוק. ההסבר שניתן למנהיגי הישוב בדבר הצורך להאט את קצב הגידול במכסות היה כי 'שובת ארץ-ישראל והבית הלאומי היהודי דורשים שלא יחזור המצב של 1927 [תחילת המשבר הכלכלי בא"י].'⁹⁴ מבחינת הדיונים בהנהלת הסוכנות ובמוסדות ציוניים אחרים מסתבר כי העמדה היהודית צידדה בקבלת אופן הפיקוח הזה על מדיניות ההגירה.⁹⁵

התביעות המתמידות של הערבים לאסור הגירה יהודית הוזכרו רק לעיתים רחוקות כנימוק למדיניות הבריטית הזהירה. אולם, ברור כי הזהירות שהופגנה על-ידי הממשל ב-1933 הוכתבה בעיקר על-ידי הנסיבות הפוליטיות ולא על-ידי שיקולים כלכליים. יחד עם זאת מאורעות אוקטובר—נובמבר 1933 לא שינו את השקפתו הבסיסית של ווקופ בדבר הצורך בהמשך הגירה יהודית; עם זה היה בעד עליה מבוקרת. ניתוח גורמי המהומות בארץ-ישראל הביאו אותו לטעון כי: 'תהיה זו שגיאה לחשוב כי הגורם הבלעדי למאורעות היה צמיחת הבית הלאומי או ההגירה [היהודית].'⁹⁶ אף-על-פי-כן, כפי שקרה לצינלור ב-1929, הטביעו מאורעות 1933 את חותמם בווקופ. תמיכתו המתמדת במופתי של ירושלים, שראה אותו כגורם ממתן בקהילה הערבית, גרמה לו שייטפל בזהירות מרובה בנושא ההגירה. התחבטויותיו של ווקופ בוטאו בהערותיו לעקרונות מדיניות ההגירה: 'אינני רואה אפשרות לשינוי עקרונות מדיניות ההגירה שלנו, אלא אם כן נצהיר כי עקב השינוי בתנאים הנוכחיים, בהשוואה לתנאים ששררו ביטח 1932, יש לבדוק מחדש את הוראות הצהרת בלפור.'⁹⁷ למרות שלדעתו שינוי ביסודות המדיניות היה בלתי-אפשרי מבחינה פוליטית בינלאומית, הוא העריך שבעקבות שיפור המנגנונים לעיבוד נתונים בדבר התנאים בארץ יהיה מסוגל להגיע למסקנות ברורות יותר בקשר

93. ראה ויליאמס לראנדל, 13.11.1933, P.R.O., F.O. 371.16932.

94. ראה בהקשר זה ווקופ לשרתוק, 19.10.1933, P.R.O., C.O. 733.236.17313/4.

95. ראה לדוגמא: דו"ח האכזוקטיבה לקונגרס ה-18, לונדון 1933, עמ' 205—208; וראה בעיקר את הפרוטוקולים השיניים של הנהלת הסוכנות. ספרי הפרוטוקולים תרצ"ב/תרצ"ג, אצ"מ.

96. ווקופ לשר-המושב, 6.11.1933, P.R.O., C.O.733.239.17356/1 Pt. I.

97. ווקופ לשר-המושב, 18.12.1933, C.P.2 (34), מינואר 1934.

לגודלה האופטימלי של מסכת הפועלים, שהיתה המרכיב החשוב ביותר בהגירת היהודים לארץ-ישראל. אם על-ידי כך חשבו ירושלים ולונדון להטיל הגבלות על ההגירה,⁹⁸ הרי שנפלו שבי בידי טיעוניהן שלהן בקשר ליכולת הקליטה הכלכלית. הממשלה נאלצה לשמור על 'כללי המשחק' שקבעה בנסיבות אחרות. ואכן, למרות רצונה להטיל הגבלות, עתידה היתה ההגירה 'החפשיית' של הקאפיטליסטים, כמו גם הגירת הפועלים המבוקרת, להתגבר כ-18 החודשים שבאו לאחר מכן.

ארץ-ישראל משכה פליטים יהודים מאירופה לא רק משום הגבלות הגירה שהוטלו על-ידי מדינות אחרות, אלא גם משום השגשוג הכלכלי שהתרחש בה. הבריטים, שכאמור לא יכלו לשנות באופן משמעותי את תקנות ההגירה משום שנלכדו במסכת הטיעונים שלהם עצמם, ומשום עכבות פוליטיות, הגיעו למסקנה כי עליהם לפתור בינתיים שתי בעיות שהיו קשורות אחדדי, ואינן גרמו להתלשת יכולת הפיקוח על ההגירה: הבלתי-חוקית⁹⁹ וארגוניה מחדש של מחלקת ההגירה בארץ-ישראל.

עד שנת 1933 התעלמה הממשלה הבריטית במידה רבה משאלת ההגירה הבלתי-חוקית. הסיבות להתעלמות היו רבות: אי-קיומו של מנגנון פיקוח נאות; קיומה של הגירה בלתי-חוקית עונתית וקבועה של ערבים מן הטריטוריות הסמוכות לארץ-ישראל; ובעיקר, קיומה של סכנה כי הטלת עונשים כבדים נגד מהגרים בלתי-חוקיים יהודים עלולה למוטט את התנאים שגרמו ל'סוכנות היהודית או למפעלים יהודיים פרטיים להמשיך ולהשקיע כספים בארץ-ישראל, [שכן] אם האנשים אשר לקליטתם מושקע ההון יגורשו [...] ברור ללא-ספק כי ייווצר מצב של חוסר-בטחון, שייגרם על-ידי העובדה כי מהגרים בלתי-חוקיים יועמדו בפני אפשרות של גירוש, ולכן מאלצים ההגיון והנסיבות לא לפגוע במהגרים הבלתי-חוקיים שנכנסו לארץ לפני פרסום התקנות החדשות והקפדניות [בנובמבר 1933].¹⁰⁰ שני דברים מתבררים מקטע זה: א) נכונותו של משרד המושבות לזרז את ההתפתחות הכלכלית בארץ-ישראל על-ידי הגברת ההגירה החוקית; ב) היחס האמביוואלנטי של המשרד להגירה הבלתי-חוקית. מכאן שאפשר כאמור, לכנות את קאטיגוריית ה'תיירים' כהגירה חוקית למחצה.

אולם, עוד לפני מאורעות שנת 1933 החליטה ירושלים לחסום את ההגירה הבלתי-חוקית ואת ההגירה החוקית למחצה.¹⁰¹ המניעים לנקיטת הצעדים החמורים יותר באותה תקופה היו: ההשקפה הכלכלית השמרנית בדבר המספר הרצוי של כלל המהגרים לארץ-ישראל; רצון האדמיניסטרציה לפקח על ההגירה בכל מגזריה; השאיפה הפוליטית לשכך את המחאות הגוברות של הערבים; נטייתו של הנציב

98. ראה מיזכרו של קאנליף-ליסטר, מיום 12.12.1932. P.R.O., C.O.733.236.17313/4.

99. ראה: (34) C.P.2, מינואר 1934.

100. מיזכרו של קאנליף-ליסטר, מיום 31.5.1934. P.R.O., C.O.733.255.37313/4.

101. ווקופ לשר-המושבות 1.5.8.1933. P.R.O., C.O.733.255.37313/1.5.8.1933. וראה דו"חות ה' C.I.D.

מס' 24/33, מיום 7.10.1933; ומס' 25/33, מיום 23.10.1933. P.R.O., F.O.371.16927.

העליון לצמצם את מספר המהגרים היהודים 'הבלתי מסוגלים', דבר שתאם את שאיפת ווקופ להתערב ולפקח על תהליכי התפתחות הישוב; ולבסוף, ההסכמה של המוסדות הציוניים עצמם לגבי טבעם המפוקפק של כמה מן המהגרים 'החוקיים' למהצה¹⁰², כך, לדוגמא, בשיחה עם הנציב העליון שהתקיימה ב-1 בנובמבר 1933 אמר שרתוק: 'אין בדעת הסוכנות להתנגד לפיקות יותר חמור שיוטל על תיירים'¹⁰³.

בנובמבר 1933 הונהגו, כאמור, התקנות החדשות שבהן נקבע כי מהגרים בלתי-חוקיים שנכנסו לארץ לפני פרסום התקנות והועסקו לא יגורשו, אך לאחר מועד זה יוגבר הפיקוח על כניסת 'תיירים'. כוונת התקנות הוסברה לנוויל לאסקי ולליאו כהן מוועד השליחים היהודי באנגליה, אולם לא פורסמה הצהרה רשמית בקשר לתקנות מחשש יצירת תקדים של אי-החלת החוק על מהגרים בלתי-חוקיים. לאסקי וכהן, שנבחרו כצינור-קשר עם הסוכנות ראו בתקנות 'צעד הגיוני'¹⁰⁴ כלומר, היה מקובל על הבריטים וגם על נציגי הישוב והמוסדות היהודיים השונים כי הגירה כזו היא בלתי-רצויה.

פגישה 'בארבע עיניים' בין קנליף-ליסטר וווקופ, שהתקיימה בקאהיר בתחילת שנת 1934, הביאה לחיאום נוסף של השקפותיהם לגבי שאלות מדיניות שונות. במיוחד תיאמו עמדות בקשר לעתיד מדיניות ההגירה, לדרכי הסברת המדיניות ולצורך הדחוף בארגון מחדש של מחלקת ההגירה הארצישראלית. כתוצאה משיחות אלו ובעקבות ההסכמה שהושגה בין שני האישים, הועלה נושא ההגירה לפני הקבינט באפריל 1934.¹⁰⁵ משרד המושבות ביקש כי הקבינט יאשר את האצלת הסמכות לקבוע את כושר הקליטה הכלכלי לא רק בהתאם לתנאים הכלכליים ששררו בעבר או בכל רגע נתון, אלא גם בהתחשב בהתפתחויות מחזוריות אפשריות לטווח הארוך.¹⁰⁶ הקבינט אכן אישר את ביצוע הקונצפציה החדשה של 'הראייה לטווח ארוך'. פירוש מחודש זה העניק לנציב העליון סמכויות רבות. ווקופ התכוון להפעיל הלכה למעשה את ההחמרה בקריטריונים לקביעת יכולת הקליטה הכלכלית שלוותה בכמה הוראות מקילות. אולם, למרות האמור לעיל, האישור המחודש שניתן לעקרון כושר הקליטה הכלכלית איפשר את המשך ההגירה היהודית הגואה עד למחצית השנייה של שנת 1935. סדרת ההחלטות האלו מבליטה את הדילמה בה היתה נתונה הממשלה הבריטית: מצד אחד ידעה הממשלה כי ההגירה היהודית דרושה להמשך פיתוח הארץ, ומצד שני נדרשה להפיס את דעתם של מנהיגי הסקטור הערבי. ווקופ כתב בקשר לכך כי 'ההפתחה של מכסות ההגירה בלתי-אפשרית משום שאנו יודעים כי אם לא תתקיים הגירת יהודים לא ייטב מצב חוסר-העבודה בקרב הערבים אלא

102. וקופ לשרי-המושבות, P.R.O., C.O.733.255.37313/1, 5.8.1933; וראה לדוגמא, דו"ח על דיון עם הנציב העליון, 17.10.1933, ד' בן-גוריון, זכרונות, כרך א', עמ' 668-672.

103. כפי שמובא אצל בן-גוריון, שם, עמ' 679.

104. C.P.95 (34)

105. וקופ לשרי-המושבות, P.R.O., C.O.733.254.37313, 8.5.1934.

106. C.P.95 (34), וראה וקופ לשרי-המושבות, 8.5.1934, שם.

יחמיר.¹⁰⁷ גם בכל התהפוכות האלו לא השתנתה המדיניות הבסיסית של הסוכנות היהודית כי שאלת היסוד היתה: 'מידות העלייה'¹⁰⁸ למרות החלטות הקבינט¹⁰⁹ המשיכה שאלת ההגירה הבלתי-חוקית להעסיק את הממשל הבריטי בארץ-ישראל. במיוחד העסיקה שאלה זו את מילס, מנהל מחלקת ההגירה, שנתמנה לתפקיד זמן קצר קודם לכן. באפריל 1934, בהסכמתו ובעידודו של ווקופ, ניסח מילס הצעה לתקנות עליה חדשות. הצעתו כללה שינויים רביי משמעות בתפיסת סוגיות ההגירה ושיטות הטיפול בה.¹¹⁰ רוח הצעה זו היתה מנוגדת למדיניות הממשלה הבריטית שכוונה על-ידי קונצפציית 'כושר הקליטה הכלכלי' והקונצפציה החדשה בדבר 'הראייה לטווח ארוך'. במקום עקרונות גמישים אלה התמקדה ההצעה החדשה בכללים נוקשים. הצעה זו היתה עוד נסיון בלתי-מוצלח לפתור את בעיית ההגירה על-ידי קשירתה עם תכניות פיתוח. בכמה מרעיונותיה מוכירה הצעה זו את גישת הופ-סימפסון לפתרון בעיית ארץ-ישראל.

מעניין לציון כי בעלי-ההצעה הושפעו מהתפתחויות וחידישים בתיאוריה כלכלית. במקום הדרכים 'הבלתי-מדעיות' שעל פיהן נקבעו מכסות ההגירה עד אז, הציעו ווקופ ומילס להשתמש בקונצפציות כוללניות יותר של תכנון כלכלי. קונצפציות אלו היו קשורות בעליל לרעיונותיו של קיינס שנתפרסמו באותו זמן. בנוסף לכך הציעו השניים לטפל באופן שיטתי יותר בהגירה החוקית, וזאת באמצעות מעקב אחר גודל המתיישבים וקביעת מידת קליטתם הממשית. מסקנתם היתה כי מהגרים שלא ייקלטו כהלכה יגורשו לארץ מוצאם. הם גם הציעו לאסור כניסת מהגרים אשר ארץ מוצאם לא תסכים מראש לשובם אליה. האם היו ווקופ ועוזריו מודעים לעובדה כי ההצעות החדשות (באם היו מתקבלות) תפגענה באפשרות מציאת מקלט ליהודי פולין וגרמניה? קרוב לוודאי שהם הבינו עובדה זאת, אך, בדומה לקובעי המדיניות בלונדון, דבקו ווקופ ומילס בעקרון הפרדת פתרון בעיית ארץ-ישראל מפתרון של בעיות יהדות התפוצות. כדי להמחיק את גולות התקנות החמורות, הציעו ווקופ ומילס יצירת מנגנון יעיל יותר לטיפול במהגרים שיעמדו בכל המבחנים ושכניסתם לארץ תותר.

ביצוע תקנות כאלה היה כרוך בהרחבה נוספת של סמכויות הנציב העליון ומחלקת ההגירה, ואף בפירוט חדש לפיסקה המפורסמת בספר הלבן של צירציל משנת 1922 שעסקה בהגירה ואשר התכוונה להבטיח לעם היהודי 'שהוא יושב בארץ-ישראל בזכות ולא בחסד'. ואכן ווקופ ומילס הציעו להשתמש בהגדרה זו לקביעת בסיס הזכות להשתקע בארץ-ישראל. אילו קיבלה הצעתם של ווקופ ומילס חוקף, כי אז רק יהודים אשר לגביהם היתה מוכחה שאיפה כנה להתישב דרך קבע בארץ,

107. ווקופ לפארקינסון, 14.2.1934, P.O., C.O.733.254.37313.

108. בן-גוריון לווייצמן, 26.10.1933, בן-גוריון, זכרונות, כרך א', עמ' 673—675; וראה דו"ח על פגישה עם הנציב העליון, מיום 25.4.1934, כפי שמוצא אצל בן-גוריון, שם, כרך ב', עמ' 88—94. חיווכית התנהל על הקצב ולא על העקרון.

109. Cab. Con. 14 (34), מיום 11.4.1934.

110. ווקופ לשר-המשטמה, 12.4.1934, P.O., C.O.733.255.37313/4.

שמשוגלים לעמוד בתלאות הקליטה הלכה למעשה, היו זכאים לאזרחות ארץ-ישראלית, והאחרים היו הופכים למועמדים לגירוש הורה לארצות מוצאם. נראה כי בתמכו בהצעות מילס שאף ווקופ (בנוסף לרצונו להגביר את הפיקוח על ההגירה) לגייש ולקבל את תגובת לונדון לרעיון הנהגת תכנון כלכלי מקיף. כמו כן נראה שחפץ לבדוק את נכונותה של לונדון להגדיל את תהומי סמכותו.¹¹¹

קנליף-ליסטר הבין את כוונתו של ווקופ. הוא הבין גם כי ההצעות היו מרחיקות-לכת. הוא הבין שאילו כוונו ההצעות רק להסימת העליה הבלתי-ליגאלית הרי ניתן היה להשיג מטרה זו ללא סיבוכים מיותרים. אפשר היה להשיג זאת, לדוגמא, על-ידי הפחתה מתאימה של היתרי-כניסה ממסכת הפועלים (שיטה זו אכן נוסחה מאוחר יותר). קנליף-ליסטר דחה גם מכל וכל את הפירוש החריג שווקופ ומילס הציעו לנוסח הספר הלבן של 1922. הוא הדגיש כי 'לא "הזכות", אלא הממשלה היא הקובעת היהודיה לגבי מהות והיקף ההגירה המותרת'. הונחת 'קריזיס' זה, כתב קנליף-ליסטר, משולה להונחת 'הבסיס' של מעמדנו [כלכלי הארץ]. מתוך אמונה פנימית, תוך מודעות לגישתו של יידו נוויל צ'מברליין, טעמד אז בראש מיניסטריון האוצר, כלפי שאלת ההוצאות וההשקעות בארץ-ישראל, ומתוך הכרת תביעות האוצר לקצץ בתקציב ממשלת ארץ-ישראל, דחה קנליף-ליסטר את ההצעה בדבר התכנון הכלכלי. נימוקו היה כי צעד כזה עשוי להכביד על האוצר של בריטניה. קנליף-ליסטר הסתייג גם מהרחבת סמכויותיו של ווקופ. יתר-על-כן, קנליף-ליסטר הוכיח את מודעותו ורגישותו לבעיית רדיפות היהודים, בכתבו: 'האם מהברי הצעה זו עיוורים לחלוטין לעשה באירופה? ... קבלת ההצעות תהיה כרוכה בסגירת שערי ארץ-ישראל בפני יהודי גרמניה ויתכן שגם בפני יהודי פולין, מצד שני ביקש להבהיר כי 'בביצוע מדיניות ההגירה יש לתת משקל ניכר להתחייבות להקל על התפתחות הבית הלאומי היהודי... ואין להעמיד בדרכם של היהודים מכשולים רבים מאלה הנוצרים'.

במקרה זה, כמו בכמה הזדמנויות קודמות, מנעה לונדון בתקיפות שינוי בלתי-שקול במדיניות לטווח הארוך. לונדון התנגדה לשינויים שהיו עלולים לגרום לפגיעה ביסודות 'המדיניות הציונית' המסורתית של בריטניה. יחד עם זאת הסכימה לונדון בשנת 1934 להחמיר את האמצעים שנועדו למנוע או להפחית את ההגירה הבלתי-חוקית. כאמור, לא התנגדה לכך הסוכנות היהודית בשיחות הרשמיות עם הנציב. המדדים הכלכליים אשר הוכרזו בראשית הפרק מורים כי שנת 1934 ותחילת 1935 אופיינו על-ידי צמיחה כלכלית רצופה בארץ-ישראל.¹¹² למרות זאת נטה ווקופ להגביל את מכסת הפועלים. לעומת זאת, כתוצאה מתביעות מתמידות של הסוכנות, שהתמקדו כרגיל בהיקף המכסות,¹¹³ דחק משרד המושבות בווקופ להגד

111. ראה מכתב-לוואי של ווקופ לפאריקנסון, 23.5.1934 ; ולשר-המושבות, 14.6.1934 P.R.O., C.O.733.255.37313/4

112. לדוגמא, ווקופ לשר-המושבות, 2.3.1935 P.R.O., C.O.733.269.75005

113. לדוגמא, פרוטוקולים של ישיבות הנהלת הסוכנות בירושלים בימים 26.2.1935, 28.2.1935. ספרי הפרוטוקולים תרצ"ה, 'אצ"מ'.

דילן.¹¹⁴ מקור ההיענות של משרד המושבות לתביעות הסוכנות היה בצורך לתת תמורה עבור ההחמרה בטיפול בהגירה הבלתי-חוקית. כמו כן נבע הדבר מן הצורך הזמני לתת תמורה עבור המדיניות הנוקשה שננקטה על-ידי משרד הפנים הבריטי באשר לבקשות הגירה של יהודים לבריטניה עצמה. כך לדוגמא, רק לאחר קבלת 'הצעות מועילות' מלונדון, הסכים ווקופ להעניק מכסה נוספת של 1,200 היתרי-כניסה ליהודים. בכך גדלה המכסה בתקופה של אפריל-אוקטובר 1934 מ-5,500 ל-6,700. דרישות נוספות להגדלת המכסות הושמעו על-ידי ג' דה-רוטשילד, יאשיהו וודג'ווד ובארנט ג'אנר בשעת דיון בסארלמנט על תקציב משרד המושבות ביולי 1934, אך דרישות אלו לא נענו והמכסה לא הוגדלה.¹¹⁵ אלה היו רק דוגמאות נוספות לטיב השיקולים הבריטיים ולחוסר האפקטיביות של לחץ ציוני באמצעות הפארלמנט בלונדון. רק כאשר לא נגדו תביעות התנועה הציונית את האינטרסים הבריטיים הסכימה הממשלה הבריטית להיענות לתביעות הסוכנות.

ב. ההחלטות בדבר צמצום ההגירה באמצע 1935. בהיווכחם כי גל ההגירה היהודית מתמיד, דנו ווקופ ופקידי הממשלה בלונדון באפשרות היווצרות רוב יהודי בארץ-ישראל בטווח הקצר. מסקנתם היתה כי לנוכח אפשרות כזו התחייבה מדיניות הגירה זהירה יותר ומוחשבת היטב. אולם הדברים נתגלגלו אחרת. הגל הגואה של ההגירה לא התמיד. החלשת הגל החלה עם צמצום ההשקעות של היהודים בארץ בעקב ההתעוררות הכלכלית באירופה ובארצות-הברית¹¹⁶ שקרתה לאחר חום המשבר הכלכלי הגדול.¹¹⁷ המצב בארץ-ישראל הורע עוד יותר משום ההגבלות שהוטלו על העברות-הון מאירופה המרכזית, ומשום עליית מחירים מתמדת באירופה שפגעה ביצוא לארץ. סימנים ראשונים לטיפול מתקרב בארץ-ישראל ניכרו כבר באמצע שנת 1935.¹¹⁸ מגמה זו נתבהרה בספטמבר 1935 בעקבות החלטות הבנקים הקטנים בארץ-ישראל שהחלה כבהלת משיכת פקדונות מ'בנקו די רומא', וזאת בעקבות הציפיה למלחמה בחבש.¹¹⁹ מספר המובטלים בארץ גדל והחלה האטה מובהקת בקצב הצמיחה הכלכלית. למרות זאת נותרו המגמות הבסיסיות של הצמיחה הכלכלית בעינן. ראשי הסוכנות הבינו את אשר עומד להתרחש ופנו בבקשה למכסת פועלים מצומצמת לתקופת אוקטובר 1935—מרץ 1936 (10,900 לעומת 18,600 בששת החודשים שלפני כן).¹²⁰ תחילת

114. קאנליף-ליסטר לווקופ, 29.6.1934, P.R.O., C.O.733.254.37313.

115. שרמן, עמ' 34—35; הנאווארד, כרך 304, עמ' 2082—2092, 2094, 2112, 2135.

116. D.H. Alderaft and H.W. Richardson, *The British Economy, 1870—1939*, 1969, London, pp. 239—263; *The Survey of International Affairs, 1936*, pp. 250—251.

117. הורוביץ, עמ' 14—18; וראה גם: *The Survey of International Affairs, 1936*, pp. 702—706.

The Survey of International Affairs, 1936, p. 703. 118.

The Jewish Agency for Palestine, *Memorandum Submitted to the Palestine Royal Commission*, London 1936, p. 116. 119.

120. ישיבת מרכז מפא"י, 15.10.1935, ב"ב, ובמיוחד דיווחו של שרתוק, ראה גם: דיווח מיום 2.12.1935, והנהלת הסוכנות, מיום 15.12.1935, וי"מ, 22.12.1935, אצ"מ.

השפל הכלכלי בארץ-ישראל הקבילה לפרסום חוקי נירנברג. למרות שחלה עליה זמנית נוספת בגל הפליטים היהודים מגרמניה, החל 'מתזור העליה' להצטמק. אינדי-קאטור מרכזי לכך אפשר היה לראות במספר העולים במכסת 'הקאפיטליסטים' החפשית, שנצטמק כמעט לחצי (4,014 ביטנת 1936 לעומת 6,390 ב-1935).¹²¹ לממשלה הבריטית, שדבקה לכאורה בעקרון יכולת הקליטה הכלכלית, לא 'נותרה ברירה' אלא לצמצם את מכסת הפועלים.

אם תנאים כלכליים מיופרים היוו את הרקע להתרת רצועת ההגירה, הרי ישנם ההרעה בתנאים הכלכליים גברו חישו וזהירותו של ווקופ והוא צימצם את המכסות. זהירותו גברה גם בעקבות חילופי 'האדונים' בלונדון, שכן נאלץ לכלכל את מעשיו היטב לאור מינויו של מלקולם מקדונאלד (יוני 1935) ואחר כך (לאחר בחירות 'הידוש החימוש' בנובמבר 1935) לאור מינויו של ג'ה. תומאס לתפקיד שר-המושבות, שניים שנחשבו לאוהדי הציונות. בדיעבד, הסתבר אמנם כי חופש הפעולה של ווקופ גבר לזמן-מה עקב חולשתם של שני המיניסטרים. עובדה אחרת שהשפיעה על ווקופ וגרמה לו שייאמץ גישה שמרנית יותר כלפי ההגירה, היתה התגברות המתח והראדיקליזציה במחנה הערבי, ועובדה זו בלויית קודמתה הביאו בסופו של דבר לאירועי אוקטובר 1935. מהלך עניינים זה הצביע על חולשת שליטתו של ווקופ בינוטאבלים הערבים.¹²² רק בשלב זה החלו ראשי הסוכנות היהודית לחשוש כי הסכנה הגדולה טמונה במדיניות ההגירה הבריטית.

בלונדון הושגה הבנה בין משרדי המושבות והחוץ בדבר הצורך לצמצם את ההגירה לארץ-ישראל על רקע דיווח מוצנע בדבר דרישות מדינות מזרח-אירופה להגדיל את מכסות ההגירה. שר-החוץ סיימון העיר בקשר להחלטות אלו כי, על בריטניה להיות זהירה ביותר במתן היתרי-הגירה, כיון שאין היא מעוניינת לעורר מהומות של מוסלמים באימפריה.¹²³ ראשי הסוכנות היהודית גיהלו שיחות עם שר המושבות ועם הנציב העליון ששהה באנגליה באותה עת. אולם, כאמור, מחאותיהם ההססניות לא יכלו לשנות את המגמה הכללית החדשה של הממשלה הבריטית.¹²⁴ בשלב זה ניצבו ראשי הסוכנות על המשמר בחשישם שמא יחוקגו חוקי העליה. 'ערפל מלחמת חבש' סיפק לבריטים עילה נוספת להקטנת מכסות-ההגירה.¹²⁵ אולם הבריטים לא נתכוונו להביא להפסקה מוחלטת של הגירת היהודים אלא שאפו רק לצמצמה. המטרה היתה לצמצם את ההגירה לרמתה בשנים 1933—1934 ודבר זה אמנם הושג.¹²⁶ מטרתם היתה גם ליצור מצב שבו יהיה הנציב העליון בעמדה נוחה

121. הורוביץ, עמ' 32—35.

122. ראה מאמרי: 'סיר ארתור ווקופ והנוטאבלים הערבים והיהודים', קשת, ג'א (1971).

123. מיזכרו של ראנדל, מיום 20.9.1935, והערותו של סימון על גביו. P.R.O., F.O.371.18959

124. ד' בוגוריון, מדינת ישראל המתחדשת, תל-אביב 1969, כרך א', עמ' 59.

125. ראה, למשל, את מיזכרו של ויליאמס, מיום 27.12.1935. P.R.O., C.O.733.275.75113

126. 'Record of Interdepartmental Meeting on International Assistance to the 126 Refugees', 15.1.1936. P.R.O., F.O.371.20480

לווסת את ההגירה על-ידי הודעות מיידיות בהתאם למצב הכלכלי המשתנה. ירושלים הציעה להקטין את מכסת הפועלים והתלויים בהם, ולהעלות את שיעור המזון הדרוש למתן היתר-הגירה לעולים בקאטיגוריה A (I) ל-2,000 ליש"ט. באוירה המתוחה ששררה אז בארץ המתין וקופ להוראות מלונדון. פקיד בכיר במחלקת המזרח התיכון של משרד המושבות העיר לגבי הצעותיו של ווקופ: 'אם אנו משוכנעים כי נוכל להצדיק את הצמצומים [של מכסות ההגירה] על-ידי המתרחש בתחום הכלכלי בלבד לא יהיה צורך להרגיש את השיקולים הפוליטיים'.¹²⁷ פקיד זה העביר את הערותיו ליועץ הכלכלי של משרד המושבות לשם קבלת חוות-דעתו, כיון ש'היכולת למצוא צידוק כלכלי להצעות תגרום לקבלתן או דחייתן, אלא אם כן תשנה ממשלת בריטניה את מדיניותה המוצהרת'. היועץ הכלכלי בחן את ההצעות והעיר כי 'הדברים בארץ-ישראל אינם מתנהלים היטב. הגירה בסדר גודל של 40 עד 50 אלף איש בשנה עלולה לגרום למשבר בהקדם'. אומדניו לגבי הגידול במקורות התעסוקה — לדוגמא בענף הבניה שהיה ענף מרכזי מבחינת הצמיחה הכלכלית — היו גם כן פסימיים.¹²⁸ לונדון הבינה אמנם כי מבהינה פוליטית קשה יהיה להצדיק את צמצום ההגירה 'בשעה שקיים לחץ להתיר ליהודי גרמניה להגר לארץ-ישראל, ואף-על-פי-כן הורתה לירושלים לפתוח במשא-ומתן עם הסוכנות היהודית בדבר צמצומים נוספים במכסות.¹²⁹ בינתיים אושרה מכסת הפועלים לתקופת אוקטובר 1935—מארס 1936. המכסה הוקטנה באופן דראסטי מ-8,000 (שהיתה מכסת אפריל—אוקטובר 1935) ל-3,250 (היתרים. כאשר אושרה מכסת אפריל—אוקטובר 1936, היא הוגדלה במקצת בהשוואה למכסת אוקטובר 1935—מארס 1936, רק כדי להוכיח התנגדות לדרישות הערבים לביטול מוחלט של ההגירה. אולם, מכסת הפועלים לא חזרה להיקפה בשנים 1934—1935.

בכך נסגר המעגל. ההחלטות להתיר הגירה מוגדלת נתקבלו על בסיס שיקולים מדיניים במצב כלכלי נוח; ההחלטות לצמצם את ההגירה נתקבלו על בסיס שיקולים מדיניים הפוכים ועל רקע של מצב כלכלי הולך ומחמיר.¹³⁰ ראשי הסוכנות היו מודעים לשפל המתקרב והסכימו בשתיקה למכסות המוקטנות עם שהניחו כי תקנות ההגירה עצמן לא ישתנו.¹³¹

אולם, למרות הצמצומים במכסות ההגירה בסוף 1935 לא נשתנתה השקפתו היסודית של ווקופ בדבר החיוב שבהמשך הגירה יהודית מבוקרת במטרה להביא

127. מיזכרו של ויליאמס, 27.12.1935, P.R.O., C.O.733.275.75113.

128. מיזכרו של קלאוסון, 29.12.1935, שם.

129. תומאס לנציב העליון, 31.12.1935, שם.

130. ווקופ לאורמסבייגור, 24.6.1936, Pt. III, P.R.O., C.O.733.297.75156.

131. זכרון-דברים מפגישה בהשתתפות פארקינסון, ברודצקי ואחריו לוריא ב"14.1.1936, ופגישה בהשתתפות תומאס, פארקינסון, ויליאמס, ברודצקי ולוריא, ב"20.1.1936.

P.R.O., C.O.733.289.75054; וראה פרוטוקולים מישיבות הנהלת הסוכנות, 19.1.1936.

26.1.1936, אצ"מ.

להשוואת האוכלוסיה הערבית והיהודית בארץ־ישראל. השקפותיו היו ידועות בלונדון, ובספטמבר 1936, כאשר המרד הערבי היה בעיצומו, אמר דאף־קופר, שכיהן אז כשר המלחמה, כי 'התיאוריה של ווקופ בדבר אפשרות דו־קיום בשלום של שתי האומות אם [אוכלוסיותיהן] תהיינה שוות פחות או יותר במספריהן, היתה לדעתו [של דאף־קופר] 'הלום בלתי־מציאותי'.¹³²

בנוסף כשלוש שנים (1932—1935) ביצעו משרד המושבות וווקופ את מדיניות ההגירה ללא התערבות משרד החוץ, כיון שדבקו בעקרון הפרדת פתרון בעיית ארץ־ישראל מבטעות העם היהודי. החל מ־1933 עשתה הסוכנות כמיטב יכולתה לבטל עקרון זה. הסוכנות דרשה מיתון ההוראות שניתנו לנציגויות הבריטיות כדי שנציגים בריטיים יוכלו להיחלץ לעזרת יהודים במצוקה. אולם משרד המושבות נמנע מנסיגה מ'עקרון ההפרדה'.¹³³ והציע הבחנה בין מדינות 'בהן קיימת בעיה יהודית חמורה' (ונתכוון כי לגבי נציגויות בריטיות במדינות אלו לא היה מקום למתן את ההוראות) לבין מדינות בהן היו היהודים 'ביחסים טובים יותר עם שאר האוכלוסיה' (לגבי נציגויות בריטיות במדינות אלה היה מקום למיתון ההוראות). השקפת משרד החוץ לא היתה שונה מהשקפות משרד המושבות: 'ממשלת בריטניה נושאת באחריות לרעיון הבית הלאומי ליהודים [...] אך [בשל כך] אין ברצוננו, כלל ועיקר, להופיע כמגיני היהודים ברחבי־העולם'.¹³⁴ מכל מקום כתגובה לבקשות חוזרות מצד הסוכנות היהודית, נטו שני המשרדים למתן במקצת את ההוראות לשגרירויות. לונדון התירה לדיפלומטים בריטיים להשתתף ב'אירועים חברתיים' שנערכו על־ידי המוסדות הציוניים.¹³⁵ קיצורו של דבר, הבריטים הסתייגו בתוקף מן האפשרות כי יתערבו באופן רשמי לטובת התנועה הציונית או היהדות בכלל, שלא לדבר על נושא רגיש כמו שאלת הגירתם של היהודים.

ווקופ, למרות שהתייחס עדיין בעין יפה למטרות של היישוב לטווח הארוך,¹³⁶ אימץ מדיניות שמרנית ביישום עקרון ההפרדה של ארץ־ישראל מפתרון בעיית היהודים. ב־1934, עת הגיע השגשוג הכלכלי בארץ לממדים רציניים ציין, בדיווחו על דרישותיהם המתמידות של ראשי הסוכנות להגברת ההגירה ועל אחד מנימוקי קיהם: ' (5) הסבל הכלכלי והפוליטי של היהודים בתפוצות מצדיק הגירה מיוחדת בשנים אלה. תגובתו של ווקופ לדברים אלה היתה ברורה: '[סעיף] (5) [הנ"ל] כולל נימוק שהוכתב על־ידי צרכים מדיניים של היהודים ואשר אינו גובע מניתוח הצרכים הכלכליים של ארץ־ישראל. ווקופ האמין כי על הישוב ולטובתו להתפתח בקצב שאינו מושפע ממצב היהודים בגולה אלא מן המתרחש בארץ־ישראל בלבד. 'עקרון ההפרדה' הפך לאחד הנושאים העיקריים במחלוקת בין הארגונים היהו-

132. 2.9.1936, Cab. Con 56 (36).

133. ויליאמס לראנדל, 6.2.1933, P.R.O., F.O.371.16927. וראה מזכרו של וילסון (מנכ"ל המשרד), 4.4.1933, P.R.O., C.O.733.236.17313/3.

134. סטרנדויל בנט, 17.2.1933. וראה גם ראנדל, 20.2.1933, P.R.O., F.O.371.16927.

135. שאקבורן, 13.3.1933. ההוראות הוצאו ב־28.3.1933, P.R.O., C.O.733.228.17204.

136. ראה, למשל, הערכות ב'וגוריון במכתב ללורד מלצ'ט, מיום 4.2.1936, זכרונות, כרך ג', עמ' 64—65.

דיים והממשלה הבריטית.¹³⁷ תקוות הארגונים היהודיים, כי הממשלה הבריטית עתידה לשנות את עמדתה בנושא זה מנעו תוקפנות רבה יותר ונקיטת אסטרטגיות דראסטיות.¹³⁸ כלומר, כמו בתחומים אחרים ביחסי היישוב ובריטניה, ניכרה גם בתחום זה השלמה עם 'כללי המשחק' שהוכתבו על-ידי הבריטים לאור שיקולים "אסטרטגיים" כביכול. וכך, למרות להצי הסוכנות, המשיכו לונדון וירושלים לתמוך ולבצע מדיניות שנקבעה על-פי 'עקרון ההפרדה'.¹³⁹ כיון שטיפולו של הממשלה בבעיית ההגירה הוגדר על-ידי שיקולים שהתייחסו לארץ-ישראל האמינו פקידיה ושריה כי מדיניות כזו תמנע גרירתה של הממשלה בעל-כורחה לעמדת הגנה על יהדות אירופה, עמדה שהיתה גורמת לאי-נוחות פוליטית לבריטניה ביחסים עם מעצמות הציור מחד גיסא, ועם כל אחת מן המדינות האחרות, מאידך גיסא.

ל ס י כ ו ם פ ר ק ז ה : ההירדררות במצב יהודי אירופה בראשית שנות השלושים לא היוותה גורם עיקרי להתרת הגירה מוגברת לארץ-ישראל. הטראגדיה של היהודים בגרמניה החלה להתגלות רק לאחר שנקבעה המגמה להתיר הגירה מוגברת. מימוש רעיונותיו המעורפלים של ווקופ בדבר השוואת האוכלוסיה היהודית לערבית בעתיד הרחוק, ומימוש השקפותיו 'הכלכליות' של קנליף-ליסטר באשר להתפתחות הבית הלאומי ולמדיניות ההגירה, היו תלויים ברצון היהודים להגר לארץ-ישראל. עליית הנאציזם, הקשיים הכלכליים בפולין והמצב הכלכלי השפיר בארץ ישראל — כל אלה חיזקו והגדילו את הביקוש להגירה בתקופה שבין השנים 1935 ו-1937. לפיכך נוצרו לחצים נוגדים של מוסדות היישוב ושל הקהילה הערבית בארץ-ישראל אשר כונו ללונדון ולירושלים ; אלה ביקשו להגביר את ההגירה ואלה — לצמצמה. לבריטים נראה היה כי הגירה יהודית מבוקרת המכוונת להשוואת האוכלוסיות בטווח הארוך, יכולה לספק צידוק לשלטון בריטי ישיר בארץ-ישראל ולהאריך את ימיו. לפיכך נקטה בריטניה במדיניות שתוארה בפרק זה (מציאת צידוקים לגיטימים בריטית באימפריה היתה עדיין בעלת חשיבות רבה לאימפריאליסטים הבריטיים) באופן ש'עקרון יכולת הקליטה הכלכלית של ארץ-ישראל' ישמש צידוק וכיסוי למדיניות המעשית, אך המדיניות בנושא זה נקבעה בעיקר על-פי שיקולים פוליטיים. מנהיגי התנועה הציונית נפלו בפח היקוש וניהלו את מאבקם רק על גודל מכסות ההגירה וזאת משום גורמים אחדים : חוסר הבנתם את סבכי התהליכים של קביעת המדיניות הבריטית שנבע מחוסר הבנה טובה של יחסי הביורוקרטיה ושל יחסי הפוליטיקאים בתהליך קביעת המדיניות ; אינרציה בדפוסי מגעיהם עם השלטונות, ולבסוף — אסטרטגיית היסוד של שיתוף-פעולה עם הממשל הבריטי. דומה כי גורם אחרון זה מנע כל אלטרנטיבה ריאלית בסוגיות כדוגמת סוגיית ההגירה.

137. בהקשר זה ראה, למשל, גורל בקטת בן-גוריון לבקר בבריית-המועצות. P.R.O., C.O.733.271.75054

138. ראה, למשל, חילופי-הדברים בין שרתוק ובן-גוריון בישיבת הנהלת הסוכנות מיום 16.2.1936, אצ"מ. וראה דברים בישיבת הנהלת הסוכנות, מיום 9.3.1936, אצ"מ.

139. ראה, לדוגמא, את הדו"ח של מילס בקשר לבעיות היהודים במרכז אירופה. P.R.O., C.O.733.276.75113

ה. ההחלטות בדבר ההגירה בתקופת המרד הערבי-פלשתינאי ולאחר ועדת פיל בלי לדון כאן בשאלת מידת החשיבות היחסית של הקמת מועצה מחוקקת בארץ-ישראל לעומת חשיבותם של גורמים אחרים (כגון הגירה ורכישת קרקעות) הרי מסתבר כי החל משנת 1934 הפנתה הסוכנות היהודית את עיקר אונה ומרצה לוויכות מתמשך עם הממשל הבריטי בארץ ועם ממשלת לונדון בדבר הקמת המועצה המחוקקת. זאת כיון שעל-פי הערכתם של ראשי הסוכנות היתה לונדון נחושה בדעתה להקים מועצה כזו במסגרת רפורמות קונסטיטוציוניות. הנושא הפך לחיוני בעיני ראשי הסוכנות, במיוחד לאור החלטות הקונגרס הציוני ה'ט, שדחה מכל וכל את כוונותיה של הממשלה הבריטית במגור זה. החשש של ראשי הסוכנות נבע מן הרושם כי אם אכן תתקבלנה החלטות בתחום זה לא יתאפשר לממשלה הבריטית נתיב של חזרה מהחלטותיה בדבר רפורמה קונסטיטוציונית. לפיכך עד החדשים הראשונים של שנת 1936 התמקד עיקר המאמץ הציוני והיהודי בנסיונות לבטל את רוע גזירת המועצה המחוקקת.¹⁴⁰ המאבק עם ממשלת בריטניה והממשל המנדט-טורי בארץ על שאלת ההגירה נדחק, במידת מה, לשולי הזירה הפוליטית.¹⁴¹ מה עוד שנתבררה, כפי שצינו, ירידה משמעותית במחזור העליה ולא נמצאו דורשים רבים לרשימות ההגירה, גם במסגרת המכסות המקוצצות שהועמדו לרשות הסוכנות היהודית. גורמים אלה הביאו לידי כך שלא קדמה הכנה מסוימת, פסיכולוגית-פוליטית, לסיטואציה שבה תועלה לאחר מכן סוגיית ההגירה ותועמד במוקד היחסים שבין הקהילה הערבית, הבריטים והישוב היהודי בארץ-ישראל.

הבהרנו כבר במאמר זה כי עוד לפני מלחמת חבש ולנוכה התנאים שהתפתחו בקרב הקהילה הערבית בארץ-ישראל דרש וקופ לצמצם את מכסות ההגירה, להשיג הגבלות על רכישת קרקעות וליוזם דיון עם שתי הקהילות בארץ-ישראל בדבר הנהגת המועצה המחוקקת. הצעה זו אושרה בעת ביקורו של הנציב העליון בלונדון באוקטובר 1935, אחרי שהוסכם על כך עם מלקולם מקדונאלד אשר כיהן כשר המושבות באותה העת.¹⁴²

על רקע מלחמת חבש מצד אחד, פרישת גילוי הנשק שהוברח לארץ עבור ההגנה, וראדיקליזציה פנימית גוברת בקרב הקהילה הערבית מצד שני, נוצרה לקראת סוף שנת 1935 קואליציה בין חמש המפלגות העיקריות של הישוב הערבי בארץ. בנובמבר 1935 הוגש ביזמת קואליציית מפלגות זו תזכיר לממשלה הבריטית בדבר המצב בארץ-ישראל.¹⁴³ בתזכיר זה דרשו המפלגות שהממשלה תכריז על הקמת ממשל דמוקרטי של תושבי ארץ-ישראל על בסיס פרופורציונלי; שהממשלה תאסור מכירתן והעברתן של קרקעות שהיו בבעלות ערבית לידי יהודים, ודבר נוסף החשוב

140. ראה לדוגמא, ניתוחו של יעקב גולדשטיין, 'התגבשות מדיניותה הציונית והארצי-ישראלית של מפא"י', עבודה-דוקטור, ירושלים תשל"ב, עמ' 259-295.

141. ראה את ההתעוררות לבעיה זו, למשל, בישיבת הנהלת הסוכנות, מיום 19.1.1936, בדברי בנגוריון, אצ"מ.

142. ראה מאמרי: 'סיר ארתור וקופ והגיטאבלים הערבים והיהודים', קטת, נ"א (1971).

143. הטקסט מצוי ב-"Royal Institute of International Affairs, Great Britain and Palestine 1915-1939, London 1946

במיוחד לענייננו — הפסקה מוחלטת של הגירת יהודים לארץ-ישראל. תזכיר זה, שגם נקב מועד ואיים במרי-אזרחי אם התביעות לא תיעננה, הפגין הסלמה בתביעות הקהילה הערבית. ביטוי להסלמה זו שנעשה בידועין, היה בהעמדת תביעה קיצונית ובלתי-מתפשרת בדבר צמצום ההגירה היהודית. לנוכח השטותיו מפני אפשרות החמרת המצב בטריטוריה, ביקש ווקופ ווייטהול אישור לכוננתו להודיע למנהיגות הקהילה הערבית (עוד לפני המועד שנקבע לתחילת המרי האזרחי — 15 בינואר 1936), כי מכסות הגירת הפועלים היהודים אכן יצומצמו.¹⁴⁴ בסיטואציה שנוצרה לא היתה ברירה אלא לדון בנושא הגירת היהודים בצמרת הממשל הבריטי, כלומר בממשלה.¹⁴⁵ שר המושבות דאג, ג'.ה. תומאס (שנחשב לפרו-ציוני) שעמד בסיום הקריירה המדינית שלו והיה עתיד לפרוש בבושת-פנים ממשרתו ימים ספורים לאחר מכן, הביע את התנגדותו להפסקת ההגירה היהודית. ואכן, הקבינט אישר את צמצום מכסת ההגירה אולם דחה את התביעות להפסקתה. תגובת הסוכנות היהודית לצעד הזה של וייטהול לא בושישה לבוא.¹⁴⁶ הסוכנות תבעה אמנם כי הממשלה תגדיל את מכסת המהגרים, אולם משום רצונה של הנהגת הישוב לשמור על אחדותה של לונדון לא גילו נציגי התנגדות נוקשה ונחרצת לצמצום המכסות.¹⁴⁷ ראוי לציין בהקשר זה כי הנהגת הישוב טעתה בהערכתה בדבר מקורה ומוקדה של ההתנגדות להגירת יהודים לארץ-ישראל. בעוד יראשי הסוכנות חשבו כי משרדי החוץ והמושבות היו מוקד ההתנגדות,¹⁴⁸ הרי שלמעשה היה המקור העיקרי יל התנגדות להמשך הגירת יהודים בקנה-מידה גדול, בממשל הבריטי בארץ. קרי: סר ארתור ווקופ. לפנינו אחת הדוגמאות של השפעת התדמית על הטיות בתהליך קביעת המדיניות.

בחודשים הראשונים של שנת 1936, לנוכח החשת הראדיקליזציה בקרב קבוצות מרכזיות בקהילה הערבית בארץ-ישראל (החסיינים והאיסתיקאל) התנהל מאחורי הקלעים ויכוח בין ווקופ ווייטהול בנושא הקמת המועצה המחוקקת. אולם חילוקי-הדעות בנושא זה לא הצטמצמו רק לחוגי האדמיניסטרציה. הגישה שתייבה ממשל עצמי בארץ-ישראל הפכה לנושא ביקורתם של דוברי האופוזיציה בעת השקלא וטריא בבית-הלורדים (בפברואר 1936) ובפרלמנט (סוף מארס 1936).¹⁴⁹ אף-על-פי שתוצאות הוויכוח בבית-הלורדים ובפרלמנט הוצגו כנצחון לישוב היהודי, שהתנגד כאמור לרעיון הקמת המועצה המחוקקת על בסיס ייצוג פרופורציונלי,¹⁵⁰ גרם

144. ווקופ לשר-המושבות, 21.12.1935, P.R.O., C.O.733.297.75156.

145. C.P. 3 (36), בינואר 1936, ו-15.1.1936, Cab. Con. 1 (36).

146. פרוטוקול פגישות ראשי הנהלת הסוכנות עם ראשי משרד המושבות, 14.1.1936.

P.R.O., C.O.733.289.75054, 20.1.1936.

147. ראה הערות 136 ו-138 לעיל.

148. ראה טוב הדיון בישיבת הנהלת הסוכנות מיום 19.1.1936, אצ"מ.

149. Great Britain. Parliament. House of Lords. *Hansard's Catalogue and*

Breviate of Parliamentary Papers. Oxford 1953. כרך 99, עמ' 750—795;

האנזארד, כרך 310, עמ' 1079—1210.

150. מכתב בן-גוריון להנהלה הציונית בלונדון מיום 25.3.1936. זכרונות, כרך ג',

עמ' 97—98; וישיבת הנהלת הסוכנות, 27.3.1936, אצ"מ.

הוויכוח הפרלמנטרי אכזבה לראשי הסוכנות. הם נתאכזבו בעיקר משום שההתייחסות והדראמטיזציה ניתנו לנושא המועצה המחוקקת, ואילו שאלת ההגירה היהודית ומכירת הקרקעות, שהפכו גם בעיני הסוכנות לנושאים מרכזיים, לא זכו לביטוי גאות.¹⁵¹ דיונים חשובים אלה בבית-הלורדים ובפרלמנט הביאו לניסוחה של תביעה מן הממשלה לכנס ועידת שולחן עגול ולמנות ועדה מלכותית. באורח פאראדוקסלי התנגדו ראשי הסוכנות להקמתה של הוועדה, וזאת משום שמנקודת ראותם לא היה מקום לספקות באשר לגורמי המהומות בארץ-ישראל ולמדיניות המתבקשת מן המנדט, שכן היו משוכנעים כי העילה היא הקהילה הערבית.

בנוסף על ניסוח תביעה זו תרם הוויכוח בפרלמנט לנסיון לזיום ביקור משלחת ערבית ארץ-ישראלית בלונדון במטרה לדון עם ממשלת הוד מלכותו במכלול התביעות של קהילה זו.¹⁵²

הוויכוח הפנימי המתמשך בקרב האליטה הפוליטית של הקהילה הערבית בארץ-ישראל, על הרכבה של המשלחת הערבית-פלישתניאית למשא-ומתן עם הממשלה הבריטית¹⁵³ הביא את ווקופ להרהורים נוספים בדבר מעמדו ויכולתו להשפיע על הנוטאבליים הערביים. מתוך הרהורים אלה הגיע ווקופ למסקנה כי, על הממשלה הבריטית למהר ולמנות את הוועדה המלכותית ולשגרה לארץ-ישראל. מתפקידה של ועדה זו, כך חשב ווקופ, ללבן לא רק את ענין המועצה המחוקקת אלא גם את ענייני ההגירה ומכירת הקרקעות. אולם המחשבה כי ניתן לנסח פתרון לבעיית ארץ-ישראל על-ידי תקירה בלתי-משוחרת הופרכה, שכן בינתיים הוכרזה השביתה הכללית שסימנה את תחילת המרד הערבי של שנת 1936.

לכאורה שלט ווקופ במצב בארץ-ישראל באפריל 1936, אולם למרות מגעיו הנמשכים עם מנהיגים ערביים בארץ ושיגור איגורים מרגיעים ללונדון בעקבותיהם, התגבר המרד במהירות. אף-על-פי שלערבי ארץ-ישראל לא ניתנה תמיכה על-ידי 'המפלגות האחיות' בסוריה או בארצות ערביות אחרות, המשיכו המנהיגים הפלשתינאים ללבות את המרד. הוועד הערבי העליון שהוקם בינתיים, הנתה את המהלכים העיקריים של המרד. יחד עם זאת התקיים ויכוח פנימי מתמיד בין עשרת חברי הוועד שהיו ראשי הפלגים הפוליטיים השונים בקהילה הערבית. כמצופה, דרשו הנאשאיבים את הגבלת תקופת השביתה הכללית. המופתי של ירושלים, האג' אמין אל-ח'וסייני, אשר כלפיה חוץ הציג עמדה מיליטאנטית ודרש את המשך השביתה עד להשגת מירב התביעות, לא ניתק את קשריו ומגעיו עם ווקופ. מאחורי הקלעים פנה המופתי לנציב העליון בבקשה לשנות את המדיניות הבריטית ולהתאימה לתביעות הערבים.¹⁵⁴ למותר לציין כי התביעה הערבית העיקרית היתה הפסקתה המחולטת של הגירת יהודים. בתביעה זו, ולא בנושא המועצה המחוקקת, נתמקדו

151. דברי בן-גוריון בוועדה הפוליטית של מסא"י, 7.4.1936, זכרונות, כרך ג', עמ' 112, 152. שם.

153. ווקופ לשר-המושבות, 18.4.1936. ווקופ לפארקינסון, 19.4.1936; וראה גם את הערותיו של ויליאמס, 24.4.1936. P.R.O., C.O.733.297.75156.

154. ווקופ לשר-המושבות, 28.10.1936. P.R.O., C.O.733.310.75528.

המהלכים הפוליטיים עד לפרסום הספר הלבן של 1939. מיקוד התביעה של ערביי ארץ-ישראל בהפסקת ההגירה היהודית מובן בנקל. זה היה התהליך היחיד שהניע את התפתחות הבית הלאומי, ואשר התרחשותו נראתה לעין כל. היסוד גורם מניע זה היה עשוי להתפרש כהישג ממדרגה ראשונה וככלם ממשי לצמיחת הבית הלאומי. בעקבות פנייתו של המופתי ניסה ווקופ שוב לשכנע את הממשלה בלונדון לסגת מהתנגדותה למילוי תביעות הערבים.¹⁵⁵ אולם הוא לא המליץ על הפסקת המוחלטת של ההגירה בכתבו: 'הפסקת ההגירה לחלוטין, או הפחתת המכסות עד למינימום, יחסלו את "צרותינו" ביחס לערבים, אולם בכך ייגרם אי-צדק ליהודים ובכך בעשה שקר להתחייבויותינו. שמירה על הבטחות אינה רק הדרך הנכונה מנקודת-ראות יל אתיקה, אלא גם הדרך הטובה המונחית על-ידי תבונה פוליטית'. אם נחסר את שיקוליו לטווח הקצר, מסתבר שגם ברגעים מתוחים אלה, לא נזח ווקופ את השקפתו כי המשך הגירה יהודית מודרגת היא הדרך הטובה ביותר לטווח הארוך להשגת האיזון ולפתרון הסכסוך הבין-קהילתי שהלך והחמיר. כדי לפתור את בעיות הטווח הקצר והבינוני הוא המשיך לתבוע את מינויה של ועדה מלכותית.¹⁵⁶ ואכן, במאי 1936 החליט הקבינט על מינוי הוועדה המלכותית,¹⁵⁷ למרות התנגדותם של שרי המושבות ושל נציגי הישוב.¹⁵⁸ אולם, כדי לרצות את משרד המושבות, ובמיוחד כדי לשמור את תדמיתו כמרכז לקביעת מדיניות, ובכך לאפשר למשרד זה להמשיך ולשלוט בטרסטוריה לאחר הפסקת המרד, החליט הקבינט לשגר את הוועדה לארץ-ישראל רק לאחר דיכוי המרד הערבי.

אך דא עקא שבשלב זה התערבו בפרשת ארץ-ישראל משרדי ממשלה נוספים, כמו משרד המלחמה (שהיה בעל אינטרס מידי בפרשה, משום מעורבות כוחות צבאיים ניכרים בארץ-ישראל), המשרד לענייני הודו (שחשש מההומות של הודוה מוסלמית בהודו) וכמובן, משרד החוץ (שחשש מן ההשתמעויות של המרד לגבי המדינות הערביות במזרח התיכון). כאשר, ברשות לונדון, ניסה ווקופ 'למכור' את רעיון הוועדה המלכותית לוועד הערבי העליון ולראשי הערים הערביות בארץ,¹⁵⁹ השיבו אלה כי רסן ההתרחשויות נשמט מידם, וכי רק אם תתמלאנה תביעותיהם בקשר להפסקת ההגירה יוכלו להשפיע על 'המוני המתמרדים'. כך הפכה שאלת הפסקת ההגירה היהודית למבחן יכולת ההנהגה הערבית-פלשתינאית לשנות את המדיניות הבריטית. הישג בתחום זה היה עשוי, כאמור, להיות מוחשי יותר מאשר חקיקה בדבר איסור מכירת קרקעות, או הבטחות בדבר הקמת מועצה מחוקקת. בתוך כך דחה ווקופ את פרסום המכסות לתקופה אפריל-אוקטובר 1936, ובענין

155. ווקופ לשר-המושבות, 29.4.1936, P.R.O., C.O.733.297.75165. והמברק שלו לשר-המושבות, 5.5.1936, P.R.O., C.O.733.310.75528.

156. ווקופ לשר-המושבות, 8.5.1936, 11.5.1936, P.R.O., C.O.733.297.75156.

157. Cab.Con. 36 (26), מיום 13.5.1936.

158. ראה, לדוגמא, דיווח על עמדת ההנהגה בנושא זה בישיבות הנהלת הסוכנות, 12.5.1936, 19.5.1936, פרוטוקולים, אצ"מ.

159. ווקופ לשר-המושבות, 14.5.1936, שם; וראה גם: (36) C.P. 138, מאי 1936.

זה דמתה תגובתו לזו של צ'נסלור במשבר שנת 1930. המכסה לתקופה זו פורסמה רק ב־18 במאי¹⁶⁰ כאשר נסתבר כי תביעותיהם של הערבים קיצוניות וכי לא ניתן לגשר על הפער בינן לבין עמדות הממשלה הבריטית, ולא כל שכן בין תביעות הערבים לבין תביעות הסוכנות היהודית. מהכא להתם קוצצה המכסה החדשה הזו כדבעי בהשוואה למכסות קודמות. למרות מחאות פומביות קיבלה הסוכנות את הדין.¹⁶¹ עקב התמשכותו של 'המרד הערבי' הועמד וקופ בפני הדילמה הבאה: להמליץ על הפסקת ההגירה ולהביא בכך לפרץ הימה וזעם גוסף של הסוכנות היהודית, או להתיר הגירת יהודים ולגרום עוינות גוברת של הערבים. החלטתו היתה כי עדיף לדחות החלטה נוספת עד שיתבהרו הדברים. אמנם הוא לא חשב על הפסקה מוחלטת ומיידית של ההגירה, אך הוא רמז על אפשרות הפחתה נוספת של המכסות ועל אפשרות אי־מתן היתרים החל מאוקטובר 1936. רמזים מפי מנהיגי גים ערביים בארץ־ישראל כי הם עדיין לא רחו סופית את רעיון הוועדה המלכותית הניעו את וקופ לתבוע בית־מרץ מלונדון שתקבל את רעיונותיו.¹⁶² כשנידונו השקפותיו והצעותיו של וקופ על־ידי הקבינט, אימצו המיניסטרים עמדה 'מאוזנת' יותר כלפי דרישות כל אחת משתי הקהילות. שר־המושבות הכריז כי ועדה מלכותית תישלח לבדוק את המצב בארץ־ישראל, ואילו כדי להפיס את דעת היהודים הותרה שוב מכסת הגירה.¹⁶³

לקראת סוף חודש מאי ותחילת יוני 1936 התגברה האלימות בארץ־ישראל. הנציב העליון החל לשגר שדרים נרגשים ועצבניים ללונדון.¹⁶⁴ בטחונו ביכולתו לנווט את הספינה המיטלטלת, ללא שימוש בכוח צבאי, נתערער לנוכח האפשרות כי העובדים הערביים של הממשלה הארץ־ישראלית יפתחו בשביתה. צעד כזה נתפרש על־ידי וקופ כאינדקאטור חשוב להפחתה בעלת־משמעות בכוח שליטתו על ה'נוטאבלים' הערבים. שליטתו בהם היתה תלויה, על־פי השקפתו, בשליטתו בערבים שהועסקו על־ידי הממשלה, ובאפשרות שהיתה בידי לווסת את גיוסו ופליטתו של כוח־אדם זה.¹⁶⁵ הרגשתו של וקופ כי איבד את השליטה ב'נוטאבלים' הערבים החרפה כאשר הוועד הערבי העליון ניתק את קשריו עמו, וכאשר קיבל מידע בדבר עזרת תומרית שקיבלו המורדים מגורמים ערביים מחוץ לטריטוריה.¹⁶⁶

לדעתו של וקופ היו לממשלה שלוש אופציות לטיפול בסיטואציה החדשה בארץ־ישראל:

- (א) להפסיק את ההגירה היהודית לאלתר — הצעה אשר לא נראתה בעיניו;
- (ב) לשגר תגבורות צבא נוספות ולהמשיך במדיניות המסורתית של בריטניה, קרי: במדיניות 'מאוזנת' כלפי שתי הקהילות;

160. וקופ לשר־המושבות, 16.5.1936. P.R.O., C.O.733.297.75156.

161. יומני בן־גוריון, 23.5.1936.

162. C.P. 138 (36); וקופ לשר־המושבות, 6.5.1936. P.R.O., C.O.733.297.75156.

163. האנזארד, כרך 312, עמ' 837—838.

164. וקופ לשר־המושבות, 2.6.1936. P.R.O., C.O.733.297.75156.

165. וקופ לשר־המושבות, 20.6.1936, 16.7.1936. P.R.O., F.O.371.20020.

166. שם.

ג) להכריז על מצב חירום וממשל צבאי לדיכוי המרד — אופציה שגם אותה דחה משום האפשרות כי תגרום לניכור מוחלט בין ערביי ארץ-ישראל והממשל הבריטי, ועוזעים בעבר-הירדן ותגובות נועזות בארצות ערביות ומוסלמיות אחרות. מכאן שווקופ תמך באופציה ב', אופציה שנתקבלה גם על דעת הממשלה בלונדון.¹⁶⁷ מאז ואילך השתדלה לונדון לספק לווקופ את מבוקשו בתגבורות צבא, אולם השאירה בידי את ההחלטות בדבר שיטות הפעלת הצבא. מהלך זה היה מכונן להגברת יוקרתו של ווקופ, אך בסיטואציה החדשה היה זווקא ווקופ החוליה החלשה במערכת קביעת המדיניות הבריטית. בדיעבד ניתן לקבוע כי הבחירה באופציה ב' האריכה לא במעט את המרד הערבי.

בשלב זה צריכים אנו להוסיף לתמונת הכוחות הנאבקים בוירת המדיניות בארץ-ישראל את המדינות הערביות השכנות, שמידת מעורבותן בפרשה הלכה וגברה.¹⁶⁸ המדינות הערביות שהציעו את 'שירותיהן הטובים' קבעו כבסיס לתיווך את התביעה לביטול ההגירה היהודית. בהקשר שלנו מעניין במיוחד מה שהוגדר על-ידי כשלב השני במעורבות מדינות ערב, היינו — נסיון התיווך של נורי סעיד בעת ביקורו בלונדון בתחילת יוני 1936. נסיון תיווך זה החל בתמרונים דיפלומטיים שכוונתם היתה להביא את וייצמן שיבקש פגישה עם נורי סעיד. בשלב זה זכו מהלכים אלה לעידוד מתון של כמה מפקידי משרד החוץ, אולם לא לעידוד רשמי של הממשלה בלונדון, או של ווקופ. הפגישה בין נורי סעיד ווייצמן התקיימה ב-9 ביוני, ובה טען סעיד כי ממשלת עיראק תהיה מוכנה לתווך בין הישוב וערביי ארץ-ישראל מתוך כוונה כי בעתיד יוכלל הבית הלאומי במסגרת איחוד ערבי של הסהר הפורה שבראשו תעמוד עיראק. תנאי מוקדם שהציב נורי סעיד לאממצי התיווך — הפסקת הגירת יהודים לארץ-ישראל. בידינו נותרו כמה גירסאות נוגדות בדבר תשובת וייצמן לטענות נורי סעיד.¹⁶⁹ נראה כי, כמו בהודמוניות קודמות, השיב וייצמן כדרך הדיפלומטים, כי הביא בחשבון הסכמה אפשרית מצד הסוכנות להפסיק את ההגירה; אך סביר להניח כי וייצמן לא התחייב על כך במפורש.¹⁷⁰ היה זה מובן כי גירסה הטוענת כי וייצמן הסכים להפסקת ההגירה תעורר ענין רב בחוגי הממשלה הבריטית;¹⁷¹ והדבר מוסבר בכך כי רבים וטובים מבין פקידי הממשלה חשבו, גם אם לא הודו בכך בריש גלי, כי בהפסקת ההגירה היהודית טמון המפתח לפתרון הדילמה שהם תימרו את עצמם לחוכה: כיצד להשיג את הפסקת השביתה והמרד הערבי בלי ליצור רושם כי הם נכנעו לתביעות הערבים, יתר על כן: בלי

167. אורמסבייגור לנציב העליון, 4.6.1936, P.R.O., C.O.733.297.75156.

168. כרקע לפרשת מעורבות המדינות הערביות ראה מאמרי: 'ערב הסעודית ובעיית ארץ-ישראל בתקופת המרד הערבי', המזרח החדש, כרך כ"ב, חוברת 2 (86), תשל"ב — 1972.

169. מיוכרו של ברנן, 24.6.1936; וראה את מכתבו של קלארק קי לראנדל, מיום 16.6.1936, P.R.O., F.O.371.20020.

170. התייחסויות לאפשרות שווייצמן אכן יסכים להפסקת העליה ביומני בן-גוריון, 10.6.1936, 11.6.1936, וכן תגובתו אחרי 'פיצוץ' הענין, 27.6.1936.

171. אורמסבייגור לווייצמן, 25.6.1936, P.R.O., F.O.371.20021.

להפעיל כוח צבאי רב מדי. תשובת וויצמן לנורי סעיד עוררה סערה וזעם בקרב חוגי ההנהגה הציונית.¹⁷² וויצמן נאלץ להשיב באורח הדי-משמע לממשלה הבריטית ולדחות את הטענה כאילו הסכים להפסקת ההגירה או לצמצומה לאלתר. בסיון התיווך של נורי סעיד, שייחודו היה בכך כי התכוון ליצור מגע בין ערביי ארץ-ישראל והישוב, ולא בין הממשלה לבין הערבים בארץ, עלה אפוא בתוהו כמו הנסיגות שקדמו לו.

לקראת סוף יוני 1936 נפלו שני אירועים שדחפו את ווקופ לשנות את עמדתו בקשר לסוגיית ההגירה ולאמץ את הגישה כי יש להפסיק את ההגירה היהודית לפחות לפרק זמן קצוב. האירוע האחד היה איום בשכיתה על-ידי העובדים הערביים בממשלת ארץ-ישראל. עובדים אלה הגישו לווקופ שני תזכירים — האחד התום בידי העובדים בדרגות הבכירות והשני התום בידי הפקידים הזוטרים.¹⁷³ בתזכירים אלה מחו על דיכוי הקהילה הערבית בארץ-ישראל ותבעו את הפסקת ההגירה היהודית לארץ. אירוע זה סימן בעיני ווקופ מפנה מיטמעותי לרעה, משום שבעבר-כתיבו בדבר יכולתו לשלוט בסיטואציה הכללית בארץ-ישראל ייחס חשיבות מרובה לנאמנות עובדי הממשלה הערביים, ו'בגידתם' הרסה את אחד מעמודי-התווך של הפישתו ומדיניותו. האירוע השני, שממנו חשש ווקופ במשך כל תקופת כהונתו, היתה הצהרת המופתי של ירושלים כי ערביי ארץ-ישראל לא יכירו בכינונו של בית לאומי יהודי משום שהוא מהווה איום לא רק על המערכת הפוליטית של הקהילה הערבית בארץ, אלא גם על המקומות הקדושים לאיסלאם. בהצהרה זו ראה ווקופ מתן גושפנקה דתית למאבק הלאומי. שני אירועים אלה זיעזעו את אמונתו של ווקופ בכוחו וגרמו כי ישנה את השקפתו בענין הגירת היהודים. עתה תבע ווקופ את הפסקת ההגירה למשך תקופת עבודת הוועדה המלכותית, והציע לנמקה בעובדה כי יכולת הקליטה הכלכלית הצטמקה באופן ניכר כתוצאה מן המרד הערבי.¹⁷⁴ נימוק זה היה ללא-ספק מסווג שמאחוריו ביקשו להסתתר ווקופ ופקידי ממשלה אחרים כאשר חיפשו פתרונות לחיסול המרד הערבי ללא הודקקות להפעלת כוח צבאי.¹⁷⁵

למרות עליה ניכרת בענין הציבורי שחלה בבריטניה בסוגיית ארץ-ישראל לאחר פרוץ המרד הערבי, נותרה למעשה קביעת המדיניות בארץ-ישראל בידי הממשלה בלונדון; הוזה אומר, למרות הסיטואציה המשכרית החדשה, נשמרה התבנית המסור-תית של ההליך קביעת המדיניות בנושא זה, והשפעתן של מערכות חיצוניות על מערכת הממשלה היתה מועטה. אולם במערכת הממכל עצמה נוצרו נטיות חדשות וזרמים מצטלבים. אם עד לחודש מאי 1936 נקבעה המדיניות בעיקר תוך כדי משא ומתן מקדים בין משרד המושבות וממשלת ארץ-ישראל, הרי שמהחודש יוני 1936 ואילך גילו, כאמור, משרדים אחרים, ובמיוחד משרד החוץ והמיניסטריזונים לשיורי-

172. ראה למשל את גירסת מ' ברזוהר, בן-גוריון, תל-אביב 1975, כרך א', עמ' 341—344.

173. *The Survey of International Affairs, 1936*, p. 733.

174. ווקופ לשר-המושבות, 2.7.1936. P.R.O., C.O.733.297.75156.

175. שם.

תום המוויזנים, מעורבות גוברת בתהליך קביעת המדיניות הארצישראלית. משרד החוץ התערב בפרשה משום החשש להשפעות הפוטנציאליות והריאליות של המרד על המדינות הערביות האחרות במזרח התיכון ועל מדינות מוסלמיות בחלקי עולם אחרים. המיניסטריזונים של השירותים המוויזנים התערבו בפרשה בגלל הכמות הגדולה של משאבים צבאיים שהוטלו למערכה בארץ-ישראל ומשום יוקרת חילות היבשה והאוויר שהועמדה במבחן, במלחמתם כנגד הכוחות הכלתי-סדירים בארץ. בהקשר עם הניתוח שלנו במאמר זה, חשוב לדון בגידול המרחק שבין עמדות משרד המושבות ומשרד החוץ לגבי המדיניות שעדיף לנקוט בארץ-ישראל. עם מינויו של אורמסבי-גור כמיניסטר המושבות, זכה המיניסטריזון למנהיגות נמרצת יותר שגרמה להקשחת הקו של המשרד כלפי המרד הערבי ולתביעה להפעיל אמצעי-עיס צבאיים מאסיביים לדיכוי המרד. במשרד החוץ נקבעה המדיניות בעיקר על-ידי מנגנון הקבע וכמעט ללא השתתפות מיניסטר החוץ, אנתוני אידן, שהיה עסוק עד למעלה-ראש בענייני אירופה שהלכו והסתככו. מנכ"ל משרד החוץ, סר רוברט ואנסיטרט, הטיף למדיניות של יד רכה כלפי ערביי ארץ-ישראל, מדיניות שהפכה למדיניות המשרד בתקופת המרד ולאחריה. חלקו של משרד החוץ בקביעת המדיניות הלך וגדל ככל שגדל היקף מעורבותן של המדינות הערביות בפרשת ארץ-ישראל. אולם במשרד פנימה לא שררה תמיד הסכמה בנושא הפסקת ההגירה היהודית לארץ. כך, לדוגמא, למרות הוראות הנהלת המשרד¹⁷⁶ למחלקה המזרחית להכין תזכיר המורה כי המוצא היחיד מן הסבך שנוצר הוא בהפסקת הגירת יהודים, היתה מסקנת המחלקה כי לא יוכלו להבטיח שאכן תביא הפסקת ההגירה להשקטת הרוחות בארץ-ישראל ובמזרח התיכון.¹⁷⁷ המחלקה הציעה להטיל על הוועדה המלכותית את התפקיד להציע את הפסקת ההגירה היהודית. אולם עמדתם של פקידי משרד החוץ, שביקשו לוותר לערבים בסוגיית ההגירה נסתננה החוצה ונקלטה על-ידי פקידי משרד המושבות והשפיעה על הלך-מחשבתם.¹⁷⁸ כך הועמד מיניסטר-טרוני המושבות בלחץ כפול לביטול ההגירה — לחצם של ערביי ארץ-ישראל אחד גיסא, ולחציו של משרד החוץ מאידך גיסא. בעקבות לחצים אלה, שינה גם משרד המושבות לקראת סוף יוני 1936 את השקפתו בקשר להגירה והמליץ בפני הקבינט כי יש להפסיקה.¹⁷⁹ השר המליץ גם כי ההודעה בדבר הכוונה להפסיק את ההגירה למשך זמן עבודת הוועדה תפורסם במקביל למינויה של הוועדה. השינוי בעמדת משרד המושבות נתקבל כמובן בברכה ובשמחה על-ידי פקידי משרד החוץ, שהפצו לקדם את נסיונות התיווך בין ערביי ארץ-ישראל והממשלה הבריטית, אשר נערכו באותה עת על-ידי אבן סעוד.¹⁸⁰ בתחילת יולי 1936 אימץ הקבינט את ההצעה

176. תזכירו של ראנדל, 18.6.1936, P.R.O., F.O.371.20021.

177. מיוכרו של סטרנדייל בנט, 19.6.1936. שם.

178. הערותיו של ויליאמס, 24.6.1936 ו-25.6.1936, P.R.O., C.O.733.311.75528/8.

179. C.P. 190 (36), ו-1 (36) Cab. Con., מיום 1.7.1936.

180. הערותיו של לאנסלוט אוליפאנט, מיום 8.7.1936, והערותיו של ואנסיטרט מאותו

יום, P.R.O., F.O.371.20021.

העקרונית להפסיק את ההגירה היהודית, הצעה שנתקבלה על דעת משרדי החוץ והמושבות.¹⁸¹ אולם, הקבינט החליט, בעיקר משום שיקולי פרסטיז'ה בריטית במזרח התיכון, לדחות את פרסום ההודעה על הביטול עד לאחר דיכוי המרד. גם בשיבותיו במועדים מאוחרים יותר דחה הקבינט מתוך שיקולים אימפריאליים רחבים את בקשתו של אידן להצהיר על הנכונות העקרונית לבטל את מכסות ההגירה מצד אחד, ואת תביעות אורמסבי-גור (המקורב לאידן) שהיה בכונתו להקל על הלחצים שבהם היה נתון הנציב העליון מצד שני.¹⁸² יחד עם זאת לא סגר הקבינט את הדלת לאפשרות שינוי מדיניות ההגירה במועד מאוחר יותר. למרות נסיונות מתמשכים של הנהלת הסוכנות להשפיע על מהלכי הממשלה הבריטית¹⁸³ התנהלה המדיניות הבריטית ללא התיחסות מרובה לאלמנט ההשפעה היהודית.

מתוך שיקולים שלא נבעו במישורין מן המתרחש בארץ־ישראל היה הקבינט גחוש בהחלטתו להקים את הוועדה המלכותית ולשגרה לארץ, ולפיכך נודרזו פקידי משרד המושבות להגדיר את סמכויות הוועדה ולהרכיבה.¹⁸⁴ הכוונה היתה כי סמכויות הוועדה תהיינה רחבות ככל הניתן, וכי היא תעסוק בכל הקשור לטריטוריה ולעתידיה, למעט, כמובן, ערעור על עצם קיומו ומהותו של המנדט. משום הרכב הוועדה וסמכויותיה הרחבות ציפו הקבינט ומשרד המושבות שהיא תגיע למסקנות בהירות באשר לאמצעים שמכוחם יבוא פתרון לבעיית ארץ־ישראל.¹⁸⁵ המלצות הוועדה שהיו עשויות להניח את דעתו של משרד המושבות היו: הנהגת קאנטוניזציה על בסיס מספר קצוב של מהגרים יהודים (ולא על בסיס יכולת הקליטה הכלכלית); שמירה על רזרבות של אדמות ליישוב היהודי, והקמת מועצה מחוקקת; כל הדברים הללו, בד בבד עם הבטחת המשך שלטונה של בריטניה בארץ־ישראל לפחות עד שנת 1985! הקבינט אישר את פרסום כתב הסמכות של הוועדה, את הרכבה ואת העובדה כי תתחיל את עבודתה באוקטובר 1936.¹⁸⁶ מתן השהות ליציאת הוועדה לארץ־ישראל נקבע בעיקר משום שהממשלה קיוותה שהרוחות בארץ יירגעו. זאת ועוד: באוקטובר 1936 צריכה היתה להיקבע מכסת ההגירה החדשה, הווה אומר שפוטנציאלית אפשר היה אז להפעיל אמצעי נוסף לפיוס הערבים. משרד המושבות העריך כי אפשר להציע ויתור נוסף לערבים בלי לגרום לצרותי ביתחים עם הסוכי-נות, וזאת לנוכח יכולת הקליטה של ארץ־ישראל שפחתה כתוצאה מן המרד. אולם, המצב בארץ המשיך להיות חמור מנקודת־ראות בריטית, שכן גם הידיעות על מינוי הוועדה המלכותית לא סייעו להרפיית המתח; הערבים קיוו עדיין כי פעולות אלימות תשפענה על החלטות הוועדה.¹⁸⁷

181. C.P.178 (36), ו- C.P.190 (36) וראה גם: Cab. Con. 51 (36), מיום 10.7.1936.

182. Cab. Con. 52 (36), מיום 15.7.1936.

183. ישיבת הנהלת הסוכנות בירושלים, 6.7.1936, 10.7.1936. פרוטוקולים, אצ"מ.

184. לבד מן המסמכים המוזכרים בהערות הקודמות, ראה גם: Cab. Con. 54 (36), מ-22.7.1936, ו- Cab. Con. 55 (36), מיום 29.7.1936.

185. ראה את כתב־הסמכות בפתח דו"ח ועדת החקירה.

186. Cab. Con. 55 (36), מיום 29.7.1936.

187. דו"ח ה- C.I.D., מס' 13/36, מיום 26.7.1936, P.R.O., F.O.371.20018.

בינתיים נתגלה גורם נוסף שחיפש דרכי השפעה בלתי-פורמליות על הקבינט הבריטי. רבים בקרב הקצינה הבריטית הבכירה בארץ-ישראל הביעו דעתם כי לא ניתן להכריע את המורדים על-ידי פעולות צבאיות מוגבלות אלא על-ידי צעדים פוליטיים משמעותיים בלבד, שכוונתם להפיס את דעת הערבים — קרי: הפסקת ההגירה. לדעת הקצינים הללו היתה האלטרנאטיבה היחידה למהלך זה — הנהגת ממשל-צבאי והפקעת הסמכויות מן הממשל האזרחי. נושא זה הפך לאחת מנקודות-המחלוקת העיקריות במערכת קביעת המדיניות הבריטית בארץ ובלונדון. לנוכח התגברות הלחצים של הגורמים השונים שיגה וקופ את טעמו וחזר בו מהתנגדותו התקיפה לביטול ההגירה. באוגוסט 1936 הביע במכתב פרטי¹⁸⁸ את תקותו, כי לנוכח המצב החמור בארץ הודיע הממשלה בהקדם על הפסקת הגירת היהודים. שינוי זה חל עקב מסקנתו כי ניתן להרגיע את הרוחות בארץ על-ידי מעורבות ותיווך של גורמים ערביים חיצוניים. לשם חידוש שיתותיו עם המנהיגים הערביים בארץ-ישראל, כדי להניע את גלגלי המגעים עם המנהיגים הערביים היה, לדעת וקופ, צורך לעשות תחילה מחווה של ויתור כלפיהם. בפועל הציע וקופ כי ההנהגה הערבית תצהיר על הפסקת הפעולות האלימות וכמענה לכך תבוא — בתוך שבוע — הצהרה כללית של הממשלה הבריטית בדבר הפסקת ההגירה (בלי לנקוב בתאריך הקונקרטי שבו תחול ההפסקה). כיון שראשי הישוב ניהלו מסע חריף נגד הממשלה הבריטית החליט אורמסבייגור על המשך המגעים עם ראשי הסוכנות והעביר אליהם את הצעותיו של וקופ.¹⁸⁹ וייצמן לא הצהיר במפורש, אך רמז, על האפשרות של ניתוק המגעים בין הסוכנות וממשלת בריטניה במקרה של הפסקת ההגירה וכנגד זה העלה הצעה לעריכת ועידת שולחן עגול עם המנהיגים הערביים בחסות גורי סעיד.¹⁹⁰ הסוכנות היהודית, שהיתה נחושה בתחלתה להפיר את כוונת ממשלת בריטניה בדבר ויתורים לערבים בנושא ההגירה, השקיעה את כל מאמציה בענין זה. הסוכנות יזמה מאמרי מערכת אוהדים לענין הישוב בעתוני היוקרה של לונדון;¹⁹¹ אירגנה מסר מחאות ותביעות של הקהילות היהודיות בעולם¹⁹² והפעילה לחץ ניכר על ממשלת ארצות-הברית, שבמקרה זה היתה נכונה להפנות שאילתות פורמליות לממשלת בריטניה.¹⁹³ הסוכנות אף הפעילה לחץ על הלייבור שהביא לחילופי-דברים קשים בין אורמסבייגור ואטלי.¹⁹⁴ דומה שבהזדמנות זו היתה הש-פעה מסוימת לפעולת הסוכנות. אורמסבייגור, שהתרשם מן הפעילות הציונית והיהודית, בדק את האפשרות לכנס ועידת שולחן עגול ברוח הצעתו של וייצמן,

188. וקופ לפארקינסון, 21.8.1936, P.R.O., C.O.733.297.75156

189. זכרון-דברים ביום 31.8.1936, P.R.O., F.O.371.20024

190. דיווחי הטיימס הלונדוני, 4.9.1936, יראה יומני בן-גוריון לימים 29.8.1936, 30.8.1936, 31.8.1936

191. את התוצאות אפשר לזהות בטיימס, 31.8.1936 ובמגזינטר גרדיאן, 1.9.1936.

192. ראה P.R.O., F.O.371.20025

193. רישום השיחה בין השגריר האמריקאי, בינגהאם, ואלכסנדר קאדוגן, ביום 1.9.1936.

P.R.O., F.O.371.20024

194. ההתכתבות בנושא זה בחיקי קרייז'ג'ונס, המצויים ב'רודס האוס', אוקספורד.

אך נתקל בהתנגדותם האיתנה של ווקופ ושל משרד החוץ (שלא רצה בהמשך תיווכו של נורי סעיד).

ב־30 באוגוסט 1936 נפל דבר שהביא לתגובות נועזות של הקבינט הבריטי וגרם לו לחזור בו מכוונותיו לפייס את הערבים ולאיים בהפעלת כוח צבאי בארץ-ישראל. באותו יום פירסם הוועד הערבי העליון הצהרה בה קידם בברכה את תיווכו של נורי סעיד ובגישמה אחת קרא להמשך המאבק נגד הבריטים בעוצמה רבה יותר.¹⁹⁵ אירוע זה השפיע יותר מכל הדברים האחרים על הדיון בקבינט הבריטי שהתקיים ב־27 בספטמבר.¹⁹⁶ היה זה אורמסבייגור שקבע את רוח הדיון. הוא תיאר את המצב בארץ-ישראל ואת הלחצים השונים שהופעלו על המשרד וסיים את דבריו בהצעה לפעולה נמרצת שתשיב על כנה את היוקרה הבריטית בארץ. רוב השרים בקבינט תמכו בפעולה תקיפה לדיכוי המרד. גוקשים בעמדתם היו השרים לענייני השירותים המזוינים שדרשו הגברת הנוכחות הצבאית הבריטית בארץ-ישראל, הטלת עונשי מוות והפסקת המשא-ומתן עם המורדים. הקיצוני ביותר בתביעתו לדיכוי המרד היה דאף-קופר, שר המלחמה. רק המיניסטרים לענייני חוץ ונציגו של שר החוץ העלו את פקוקיהם בדבר התבונה שבדיכוי המרד בכוח, וטענו לצורך להפסיק את ההגירה על-פי הצעת ווקופ. אולם, כאמור, רוב השרים תמכו בהפעלת אמצעים חמורים כנגד הערבים כנמקס את הדבר בצורך להשיב את היוקרה לבריטניה.¹⁹⁷ והחלטת הקבינט אכן גוסחו ברוח זו.¹⁹⁸ ושוב ברצוננו להדגיש את הדינאמיקה של תהליך קביעת המדיניות הבריטית ואת ההשפעה המועטה מאוד של המוסדות הציוניים על עיצובה.

החלטת הקבינט לרכא בכוח-הזרוע את המרד, שפורסמה ב־8 בספטמבר 1936, החישה את סיומו של השלב הראשון במרד הערבי ואת הפסקת המאבק שחלה בראשית חודש אוקטובר.¹⁹⁹ סיום השביתה הכללית איפשר את יציאת ועדת פיל לארץ-ישראל באווירה שקטה, יחסית. הפסקת השביתה הושגה תודות להשפעה המצטברת של הגורמים הבאים: החלטה נחושה של הממשלה הבריטית להפעיל את כוחות צבא שהוצבו בבריטוריה; עייפות מן המאבק בקרב חוגים ושכבות מרכזיים בקהילה הערבית בארץ-ישראל; לחצי השליטים הערבים שהופעלו על הקהילה הערבית כדי שוו תפסיק את המרד ואת השביתה.

לאחר סיומה של השביתה ציפו הכל לבואה של ועדת פיל ולהחלטת הממשלה הבריטית בסוגיית ההגירה. לאחר שבטחונם העצמי של ממשלת ארץ-ישראל והקבינט בלונדון גבר עם הפסקת השביתה, פורסמה בנובמבר 1936 המכסה החדשה של המתגרים היהודים. הוועד הערבי העליון, שחש כי יוקרתו נפגעה על-ידי פרסום גובה המכסה, הגיב בהטילו חרם על ועדת פיל עד שתופסק ההגירה. יחד עם זאת

195. ווקופ לשרי-המושבות, 31.8.1936. P.R.O., F.O.371.20023.

196. (36) Cab.Con.56, 2.9.1936.

197. שם.

198. תגובת בן-גוריון להחלטת הקבינט, יומני בן-גוריון, 4.9.1936.

199. ראה מאמרי: 'ערב הסעודית ובעיית ארץ-ישראל', המורח החדש, כ"ב (1972).

המשיכו המנהיגים הערביים להכין בסתר את טיעוניהם עבור ועדת פיל.²⁰⁰ החיכוכים הפנימיים בהנהגה הערבית באשר למגמותיו של המרד לעתיד לבוא, גרמו לאיי ביצוע החרם. מנהיגי הקהילה הערבית הופיעו בפני ועדת פיל; הוועד הערבי העליון ניסה בעקפין (בעזרת עיראק וסעודיה) להשפיע על ממשלת בריטניה לבטל את המכסה;²⁰¹ אך ממשלת לונדון היתה תקיפה בדעתה ומכסה זו, שפורסמה בנובמבר, לא בוטלה. וכך, למרות הלבטים והמחלוקות, נמשכה ההגירה היהודית בעת שהותה של ועדת פיל בארץ-ישראל. תוצאות פעולת הוועדה ידועות: היא הגישה את תכנית החלוקה המפורסמת.

אך תכנית החלוקה לא יצאה אל הפועל בגלל מכלול ההתרחשויות בארץ-ישראל, במזרח התיכון, באירופה, בארצות-הברית ובאנגליה, התרחשויות שלא כאן המקום לדון בהן.²⁰² אולם, חלק מן 'הפאליאטיבות' — ההצעות לטווח הקצר — ובמיוחד אלו שהיו קשורות בהגירה יהודית — אומצו על-ידי הממשלה ועל פיהן חוקנו חוקי ההגירה. בנושא זה הציעה הוועדה כי תיקבע 'רמה פוליטית מאקסימלית' להגירה היהודית על-פי כל הקאטיגוריות, וכי זו תיקבע ל-12,000 היתרי-הגירה לשנה ולתקופה של חמש שנים. כמו כן הציעה הוועדה כי המספר הריאלי של היתרים שיינתנו ייקבע על-פי עקרון יכולת הקליטה הכלכלית של ארץ-ישראל. המלצות אלו אומצו על-ידי הממשלה. כמו כן החליטה הממשלה לתקן את התקנות בקשר להגירת 'התלויים'. נקבע כי תקנות אלו תהיינה תקפות עד אפריל 1938, עם אפשרות הארכת המועד. ואכן, בסוף שנת 1937 נקבע היקף הגירת היהודים על-פי עקרונות חדשים אלה. בכך יצא המרצע מן השק. בהחלטות אלו הודתה ממשלת בריטניה קבל-עם-ועדה כי השיקולים הפוליטיים הם שהיו המכריעים בקביעת מכסות ההגירה, והשיקולים הכלכליים שימשו רק כסות למניעים ולשיקולים האמיתיים. דברים אלה שופכים אור חדש ונוסף על המגדט הבריטי בארץ-ישראל ועל אי-יכולתם של המוסדות היהודיים להשפיע על המדיניות הבריטית.

ה. סיכום

ניתוח סדרות ההחלטות של ממשלת בריטניה בקשר למדיניות הגירת יהודים לארץ-ישראל בשנות השלושים מאשש, לדעתי, את כל חלקי ההיפותיזה המרכזית ואת היפותיזות המשנה שהוצגו בפתח מאמר זה.

מדיניות ממשלת בריטניה בקשר להגירת יהודים נקבעה בכל הזדמנות בה נדרש הקבינט בלונדון להתחלט, על-פי הצירוף של שיקולים פוליטיים וכלכליים גלובליים, פנים-אנגליים ומזרח-תיכוניים. לעקרון 'כושר הקליטה הכלכלי' היה משקל מסוים בעת קבלת ההחלטות בדבר היקף מכסות ההגירה. על-פי עקרון זה, רשאית הממ-

200. ד"ר'ח ה-C.I.D. מס' 18/36, מיום 7.11.1936, P.R.O., F.O.371.20018.

201. קלארק קר לשר-החוק, 21.11.1936, P.R.O., F.O.371.20025.

202. ראה מאמרי: 'ערב הסעודית ובעיית ארץ-ישראל', המזרח החדש, כ"ב (1972), וכן מאמרי: 'הדמיית הפלשתינאים והישיב כגורם בעיצוב המדיניות המנדטורית', הציונות, כרך ג'.

שלה הבריטית בתקופת שפל כלכלי בארץ-ישראל, לטרב להגדיל את מספר ההיתרים למהגרים יהודיים. ואילו בתקופת גיאות כלכלית רשאית הממשלה לקבוע גבולות עליונים להגירה. עובדה זו חשובה להבנת המתרחש בעיקר מסוף שנת 1935 עד שנת 1939, תקופה שהיתה כמובן קריטית להצלת יהודי אירופה. עקרון כושר הקליטה הכלכלי של ארץ-ישראל שימש כקריטריון של ממש בעת הדיון בהפחתת מכסות היתרי-ההגירה ושימש כמדד להגברת הקצב. אף-על-פי-כן, אם נבקש לשקלל את הגורמים שהשפיעו על כל אחת מהחלטות הממשלה הבריטית בענין ההגירה בשנות השלושים, יסתבר כי משקל הגורמים הפוליטיים וכלכלת בריטניה היה גדול ממשקל מצב הכלכלה הארץ-ישראלית.

באורמנו כי הגורמים הפוליטיים הם שהשפיעו יותר מכל, כוונתנו היא בראש ובראשונה לגורמים פוליטיים בזירה הפנימית באנגליה, להשקפות של קבוצות שונות בקשר למהותו של הממשל הבריטי הקולוניאלי, ולתפיסות בדבר חשיבותה של ארץ-ישראל במערך ההגנה האימפריאלי. רק במקום אחרון בסולם, מדורגות ההתרחשויות הריאליות במישור יחסי הקהילה הערבית והישוב היהודי בארץ-ישראל. בעיתות רגיעה בינלאומית יחסית (כמו בתקופת המישור של 1929—1931 בארץ) שונתה מדיניות ממשלת בריטניה בקשר להגירה, ובעיקר על-פי שיקולי מא-בק בין-מפלגתי פנים-ממשלתי; בתקופה של שינויים חשובים בזירה הבינלאומית (כמו בתקופה שהחלה עם עליית היטלר לשלטון בגרמניה והסתיימה במלחמת חבש) נקבעה המדיניות על-פי שיקולים של מדיניות קולוניאלית ואימפריאלית ושיקולי מאבק בין-מפלגתי ופנים-ממשלתי; בתקופה של תסיסה בינלאומית ומשברים בינ-לאומיים (החל במלחמת חבש ועד למלחמת העולם השנייה) נקבעה המדיניות בעיקר על-פי שיקולי בטחון האימפריה. אולם בכל תהפוכות העיתים נשמרו מספר עקרונות בסיסיים, שאמנם לא הוגדרו במפורש, אך היו נהירים ומקובלים על כל קובעי המדיניות הבריטית בלונדון. עד לתחילתה של התסיסה במישור הבינלאומי שהביאה לסדרת המשברים של מלחמת חבש, מלחמת האזרחים בספרד ומלחמת העולם השנייה, נשמר עקרון ההפרדה הסימטרית. על-פי עקרון זה הופרד פתרון בעיות הקהילה הערבית בארץ-ישראל מן הבעיות הכלליות במזרח התיכון, מחד גיסא, ופתרון בעיית היהודים בתפוצות — מפתרון בעיות הישוב היהודי בארץ-ישראל, מאידך גיסא.

יחד עם זאת, גם מבחינת ההחלטות בדבר הגירת יהודים, מתברר היטב כי לפחות עד לשנת 1939, שמרה לונדון בקפדנות על עקרון נוסף והוא: תמיכה נמשכת בהתפתחות מבוקרת של הבית הלאומי היהודי. המטכיות 'המדיניות הציונית' מוסברת על-ידי תפיסת קובעי המדיניות הבריטית, כי זו היתה אחת מאושריות שלטונה של בריטניה בארץ-ישראל: 'שול לבנה זו והקשת כולה מתמוטטת'. נסיונות להפסיק את הגירת היהודים גתפשו בכנות רק כוויסות זרם המהגרים, וכ'תרגיל' שמטרתו לאפשר לממשלה הבריטית להתגבר על משברים או על בעיות פוליטיות זמניות. הבריטים מתוך שיקוליהם העצמיים ביקשו לשמר את המדיניות הציונית. מבחינת סדרות ההחלטות האלה מסתבר גם כי האפקטיביות של פעולת המוסדות

הציוניים והיהודיים היתה מועטת. ביום מקרה לא הספיק מגע ישיר בין מנהיגי הסוכנות והממשלה הבריטית לשנות הכרעות שנתקבלו על-ידי הקבינט. בסדרת ההחלטות הראשונה (בתקופת המשבר של 1929—1931) ניכרה השפעת-מה של הציונים על שינוי ההכרעה. אך גם במקרה זה נזקקו הסוכנות וההסתדרות הציונית לזימון מיוחד-במינו של מאורעות באנגליה, כדי להשיג את מטרותיהם — לחצים ישירים של נציגי הישוב לא הספיקו כדי לשנות הכרעות בסיסיות. השפעת מה נוספת ניכרת גם בתקופת המרד הערבי, אולם גם כאן נדרש זימון של נסיבות כדי שלחץ זה יהיה אפקטיבי. מן הדין לציין גם כי גורלם של מנהיגי הקהילה הערבית בארץ לא שפר יותר בתחום זה. גם יכולתם להשפיע, במישרין או בעקיפין, על תהליך קביעת המדיניות היתה קטנה. אחד הגורמים שמנע מן המנהיגים הערביים והיהודיים גם-יחד השפעה רבה יותר על קובעי המדיניות הבריטית היה המבנה הארגוני שבמסגרתו התרחש תהליך קביעת המדיניות. מבנה מיוחד זה איפשר 'ניתוק ובידוד' קובעי המדיניות מלחצים חיצוניים. עובדה זו העלתה גם את משקל ההשקפות והחשיבות העצמית של בני האליטות הישונות שהשתתפו בתהליך קביעת המדיניות.

הדברים האמורים מעוררים הרהור האם נכשלה התנועה הציונית בנסיונותיה הטאקטיים לגרום לשינויים במדיניות ההגירה של ממשלת בריטניה. בירור שאלה זו כרוך בשני גורמים. האחד קשור להבנה לקויה של תהליכי קביעת המדיניות הבריטית מנקודת-ראות המבנה הארגוני. הגורם האחר, ואולי החשוב יותר, נעוץ בוויחור על נקיטת אסטרטגיה של תקיפת סוגיית היתרי-ההגירה בשורשיה. לשון אחר: המוסדות קיבלו את 'כללי המשחק' שנקבעו על-ידי הבריטים ונאבקו עם הממשלה רק על שינויים שוליים של החלטותיה בקשר להגירה. המאבק היה על מספרים ולא העקרון. כל זמן שגישה זו איפשרה את הבאתם של כל המהגרים היהודים שהפצו להתישב בארץ, הרי שקשה ליחס למוסדות הציוניים כשלון. אולם, אם גישה זו גרמה למעשה לכך שכמה מן המהגרים לא יוכלו להיכנס לארץ-ישראל, או לכך שההיענות של הבריטים התקיים בעיקר במצבו משבר, והיא סייעה על-ידי כך לאפשרות להתעלם מטיעוני הסוכנות והמוסדות הציוניים בקשר לסוגיות יסודיות — היה בזה מיטום כשלון למוסדות התנועה הציונית והסוכנות כארגונים שהנהיגו תנועה לאומית. סוף דבר: הימנעותם מלנקוט באסטרטגיה של 'טיפול שורשי' במדיניות הבריטית, גרמה לפער בין עיקרי האידיאולוגיה הציונית ובין המדיניות היומיומית והמגע היומיומי. לפערים מסוג זה היתה השפעה מרחיקת-לכת על קביעת דמות הישוב היהודי ויש מקום לברר סוגיות אלה במאמר אחר.