

המלאכה האימפריאלית של עקרון החלוקה

דויד מוצפי-האלר

המחקר ההיסטורי נוהג לבחון מקרים של חלוקה טריטוריאלית כהליכים לאומיים, מקומיים וייחודיים. ספרה החדש של פני סיננוגלו, העוסק בפלשתינה המנדטורית, דוחה טענה זו ומציב את עקרון החלוקה בהקשר אימפריאלי רחב יותר. סיננוגלו מראה כי עקרון החלוקה בפלשתינה קודם במידה רבה על ידי פקידים בריטים שהשתמשו בו ככלי מתוך תיבת הכלים האימפריאלית – פתרון מן המוכן המבוסס על ניסיון מטריטוריות אחרות של האימפריה. כמו דורות של מומחי "תהליך השלום" שבאו אחריהם, הפקידים שעמלו על תוכנית החלוקה הגו בביטחון חסר עכבות תוכניות לא מבוססות ושרטטו גבולות בזירה שאותה לא הבינו במידה מספקת, ועיצבו כך את גורלם של עמים לדורות

מאי 2020

ח לוקה טריטוריאלית - כלומר שרטוט גבולות, הטלת ריבונות, עקירה וארגון מחדש של אוכלוסיות, וקביעת לוח זמנים לעצמאות פוליטית - מזוהה תדיר עם תהליך של דה-קולוניזציה, גם בהקשר הישראלי-פלסטיני. אולם זוהי תפיסה שגויה מבחינה היסטורית. חלוקה הייתה - ועודנה - מלאכה אימפריאלית למהדרין, שתכליתה בראש ובראשונה להבטיח אינטרסים אימפריאליים אגב שימוש בכלים השלטוניים האימפריאליים השכיחים ביותר.

רעיון החלוקה משקף במידה רבה את הנסיבות שבהן נוצר. עם שוך מלחמת העולם הראשונה נוצר מעין פרדוקס פוליטי בלב הזירה הבינלאומית. מחד גיסא, האימפריות האירופיות המנצחות המשיכו להחזיק בעשרות מושבות ברחבי העולם - למעשה, הן נמצאו בשיא התפשטותן הטריטוריאלית. מאידך גיסא, שפת הלאומיות החלה להתקבע דרך ארגונים בינלאומיים ובראשם חבר הלאומים, שנתמכו על ידי האימפריות המנצחות, והחלו להיערך ניסויים בפירוק האימפריות המפסידות ליחידות טריטוריאליות. במזרח התיכון הוחלה השיטה המנדטורית, שבמסגרתה המחוזות הערביים של האימפריה העות'מאנית ניתנו כפקדון זמני לבריטניה ולצרפת בזמן שלכאורה הבשילו למדינות לאום. במזרח אירופה הייתה זו

התקופה שבה "נתגלה והובא לתשומת הלב של האנשים", לפי יוזף רות, "שכדי שיוכל להתקיים כאזרח וכאינדיבידואל, על כל אדם להשתייך ללאום או לגזע מוגדר". אם כן, רעיון החלוקה נוצר בתקופה שבה האימפריאליזם היה בשיאו והסדר החדש של מדינות הלאום היה בחיתוליו.

בעשורים שלאחר מכן, ובעיקר על רקע הדה-קולוניזציה והמלחמה הקרה, חלוקה טריטוריאלית הפכה לכלי מדיני מועדף בזירה הבינלאומית. אך למרות הופעתה התכופה בזירות שונות ברחבי העולם, המחקר ההיסטורי נהג (ועודנו נוהג) לבחון אירועי חלוקה כאירועים לאומיים, לוקליים ובעלי מאפיינים ייחודיים הנבדלים זה מזה, ובחן כל מקרה של חלוקה לגופו, במנותק מהמקרים האחרים - אירלנד (1921), בורמה (1935), הודו (1947), פלשתינה (1948), קוריאה (1953), הודו-סין (1954), קפריסין (1974), יוגוסלביה (1991), סודן (2011) ועוד.

רק לאחרונה התגבש במחקר זרם הבוחן את החלוקה הטריטוריאלית מעבר לגבולותיו של המקרה הלאומי הבודד, בהקשר האימפריאלי שלה. ספרה הראשון של פני סיננוגלו (*Sinanoglou, Partitioning*), מעלה תרומה ייחודית לגוף הידע הגדל הזה של היסטוריה בינלאומית. הסוגיה הישראלית/פלסטינית, שסיננוגלו מתמקדת בה, היא דוגמה רווחת לגישת הייחודיות: הן ההיסטוריוגרפיה הציונית והן זו הפלסטינית תופסות את מלחמת 1948 ואת הנכבה כסיפור יוצא דופן שאינו מאפשר כל בחינה השוואתית. סיננוגלו דוחה טענה זו ומתמקדת בתפקידם של פקידי המנדט הבריטי בתהליך החלוקה ובהגיונות האימפריאליים שהובילו אליו. היא ניגשת לסוגיית החלוקה בפלשתינה המנדטורית מתוך גישת היסטוריה האימפריאלית החדשה. בניגוד לגישה שרואה באימפריה ישות גיאופוליטית המוגדרת מתוך מערכת היחסים שבין מרכז פעיל לפריפריות סבילות או להפך, ההיסטוריה האימפריאלית החדשה - כפי שהיא עולה למשל מעבודתם של אנטואנט בורטון, טוני בלנטיין, ג'וזף הודג', דייוויד למברט, פול קינגסטון ואחרים - ממשיגה אימפריה כרשת (או כמספר רשתות מועמסות זו על גבי זו) ועוקבת אחר שחקנים, רעיונות, מדיניות, מערכות חוק ועוד בתוך רשת זו.

הצבתם של הפקידים בדרגי הביניים בלב הניתוח של חלוקת פלשתינה המנדטורית מזכירה לנו שרעיונות, כמו מגפות, אינם יכולים להתפשט אלא באמצעות נשאים. יתרה מזו, היקף ההשפעה של הרעיון תלוי בנסיבות הפוליטיות המשתנות שבתוכו הוא מתפשט וביכולת של נשאים להשפיע על אחרים. לאורך שני העשורים שבהם רעיון החלוקה והקנטוניזציה התגלגלו בקרב מקבלי החלטות הבריטים בפלשתינה, מסוף שנות העשרים ועד סוף המנדט, החלוקה הייתה תמיד אופציה שנמצאת "על המדף", אופציה שצמחה מחשיבה אנלוגית של הפקידים הבריטים של המנדט, שאימצו תובנות מטריטוריות שונות במרחב האימפריאלי ויישמו אותן בטריטוריות אחרות. חשיבה אנלוגית זו שימשה פקידים שנדרשו להוביל מדיניות בתוך זירה שהם לא בהכרח הבינו היטב, בתוך מארגי כוח פנימיים וחיצוניים שלא הייתה להם שליטה עליהם ובכפוף לצירופי נסיבות היסטוריים שאותם לא יכלו לצפות. פקידים קולוניאליים בדרגי הביניים נעו ממקום למקום, וקריירה טיפוסית בשירות האימפריה כללה תפקידים בכמה זירות אימפריאליות שונות. מומחיות הפקידים לא נבעה משהות רבת שנים בזירה אחת, אלא מלימוד תוך כדי תנועה שהתבסס על מודלים של ניתוח והמשגה מרחבי האימפריה. נקודת המוצא הזאת הכרחית כדי להבין כיצד הבשיל רעיון החלוקה בפלשתינה בקרב קבוצה זו.

כמו מומחים ל"תהליך השלום" המשתייכים לדורות שבאו אחריהם, כך נטלו על עצמם הפקידים הבריטים שעמלו על תוכניות החלוקה בפלשתינה, בהודו, באירלנד ובמקומות נוספים את האחריות הכרוכה בשרטוט גבולות ובהגיינתן של תוכניות העתידות לעקור אלפים ממקומם, בביטחון של מי שסבורים כי כאשר התמונה הגדולה נהירה אין טעם לעסוק בפרטים הקטנים וכי כשחוטבים עצים תמיד יעופו שבבים. לדברי סיננוגלו, שר הקולוניות ויליאם אורמסבי-גור אמנם התעקש לטעון כי "פלשתינה איננה דומה לאף ארץ אחרת שאיתה האימפריה הבריטית נאלצת להתמודד [וכי] המשימה העומדת בפני הממשלה המנדטורית בפלשתינה ייחודית"; אבל רוב רובה של הפקידות הבריטית בפלשתינה לא חשב שפלשתינה ייחודית, ורעיון החלוקה הטריטוריאלית הובא כפתרון מן המוכן - כלי זמין מתוך תיבת הכלים של פקידים שהקריירה שלהם הכשירה אותם לפעול בתוך מגוון של הקשרים באמצעות תבניות פעולה נתונות.

רעיון החלוקה של פלשתינה עבר תמורות רבות: הוא החל להתגבש בסוף שנות העשרים ולאורך שנות השלושים, נשלל לפתע בספר הלבן ב-1939, הוקם לתחייה אחרי מלחמת העולם השנייה והגיע לשיאו בחורף 1947, עם החלטה 181 של האו"ם. כדי לעקוב אחר האופן שבו הבשיל רעיון החלוקה, טוענת סיננוגלו, עלינו לבחון את המקום שתפסה קבוצת פקידים זו - פקידים בריטים בדרגי ביניים בממשל המנדטורי המקומי - בתוך הרשת האימפריאלית הבריטית הוותיקה ובתוך הרשת הבינלאומית החדשה.

היסטוריה רשתית

בחינתה של הפקידות הבריטית בהקשר האימפריאלי הרחב חושפת שורה של זיקות חשובות בין קידום תוכנית החלוקה בפלשתינה ובין הנעשה בטריטוריות אחרות באימפריה.

תחושת הדחיפות שהובילה את הפקידות הבריטית בפלשתינה לקדם הצעות חלוקה נבעה במידה רבה מהמרד הערבי הגדול. לטענתה של סיננוגלו, המרד בפלשתינה הושפע בין היתר מפעולתה של האימפריה במערכת האלקטורלית בהודו ב-1935. הבריטים ניסו לפצל את הכוח הפוליטי הילידי בהודו באמצעות שיטה אלקטורלית חדשה שחילקה את הייצוג הפוליטי באופן סקטוריאלית לשתי קבוצות - הינדים מזה ומוסלמים מזה. האירוע זירז את הקמתו של הוועד הערבי העליון, שהציג חזית מוסלמית-נוצרית פלסטינית מאוחדת כנגד ה"הפרד ומשול" הבריטי ושיחק תפקיד מוביל בשלביו הראשונים של המרד. מקרה זה מעיד על חשיבה אנלוגית כלל-אימפריאלית לא רק בקרב הפקידות הבריטית אלא גם בקרב פעילים שהתנגדו לאימפריה הבריטית.

לצד אירועי המרד סיננוגלו מדגישה גם את החששות הבריטיים מפני האיום הגיאופוליטי האיטלקי: איטליה כבשה את אתיופיה ובכך קנתה לה אחיזה אסטרטגית שאימה על מצרים ופלשתינה. זמן קצר לאחר מכן נפגש חיים ויצמן בפומבי עם בניטו מוסוליני ושכנע אותו להביע תמיכה פומבית בציונות ובחלוקת פלשתינה. היא גם מזכירה כי בשני העשורים שלאחר חתימת הסכם החלוקה באירלנד ב-1920, חלקים נרחבים מהפקידות האימפריאלית, הפוליטיקאים והתקשורת בבריטניה ראו באירלנד הוכחה ש"החלוקה עובדת". הכנס הראשון שהציג את רעיון החלוקה של בורמה והפרדתה מהודו נחשב אף הוא להצלחה, ומי שעמד בראשו, השר לענייני הודו הלורד ויליאם פיל, הוצב בראש ועדת החקירה

הממלכתית שתשלח לפלשתינה ב-1936, השנה שבה פרץ המרד הערבי הגדול. סיננוגלו מזכירה גם כי עד לאותה שנה נוהלה מדיניות המנדט בעיקר באמצעות פקידי המשרד הקולוניאלי הפרו-ציוניים; אך כשפרצה האלימות שבו לתמונה אנשי מחלקת המזרח של משרד החוץ הבריטי, ואלה חששו ליציבות האזור ולחצו על ממשלת המנדט למצוא פתרון מהיר שירגיע את הרוחות.

לצד התייחסותה להקשר האימפריאלי הרחב לשם הבנתו של עקרון החלוקה בפלשתינה, אחד החידושים החשובים שסיננוגלו מציגה בספרה הוא החשיבות שהיא מייחסת לשיטה המנדטורית בבואה להבין את המדיניות הבריטית בפלשתינה בכלל ואת קידום תוכנית החלוקה בפרט. בתום מלחמת העולם הראשונה, מזכירה לנו סיננוגלו, הפקידים הבריטים בפלשתינה נדרשו לתת דין וחשבון לשני גופים מפקחים: הממשלה המרכזית בלונדון וועדת המנדטים של חבר הלאומים. פעולתו של חבר הלאומים הייתה אמנם תלויה ברצון הטוב של המדינות המשתתפות בו, ומתוך כך מעמדו הבינלאומי היה רעוע והוא היה חסר כל מנוף או סנקציה שיוכל להפעיל אם יחרגו הבריטים מכתב המנדט. אך למרות זאת, מעורבותם של חברי ועדת המנדטים של חבר הלאומים הציבה בפני הפקידים הקולוניאליים בפלשתינה סיטואציה שנבדלה מזו שבקולוניות בריטיות אחרות. משימתם העיקרית, לפי משרד הקולוניות הבריטי, הייתה להבטיח יציבות באזור וליצור ולשמר יתרונות אסטרטגיים מסוימים בתוך אזורי המנדט (ובראש ובראשונה לאורך קו הנפט מוסול-חיפה); אבל היה עליהם גם להראות לוועדת המנדטים שהם מקדמים את טובת העמים החיים בשטח ולקבל את הביקורת שהוועדה מתחה על עבודתם. הבריטים נהגו לדבר על "פיתוח" באופן כללי, מבלי להתחייב ללוח זמנים, לשקיפות או לדאגה לרווחת הציבור; אבל כעת, משהיו נתונים לפיקוח של הארגון הבינלאומי החדש, נדרשו הפקידים בפלשתינה ליצור מדיניות שתעמוד בביקורת, לספק הסברים לגבי המדיניות שקבעו ולהסכין עם סמכותם של חברי ועדה בינלאומית שיושבים בז'נבה ומסרבים לשמש כחותמת גומי. גם תושבי המנדט הכירו בכך: ז'נבה הצטרפה ללונדון וכעת הייתה גם היא כתובת לפניות, לבקשות ולשתדלנות בנושאים שעל סדר היום.

מבחינת דרגי הביניים בממשלת המנדט, הביקורת והבקרה מצד ז'נבה הגבילו את הריבונות הבריטית בפלשתינה והעמידו לה תנאים. הדבר התבטא למשל בדרישה להציג בפני ועדת המנדטים דוחות שנתיים על הפעולות שנעשו, ולהתמודד עם התערבותה בענייני מדיניות, הן בזמני משבר והן בתקופות רגועות. אך יתרה מזו, עצם קיומה של הוועדה הזכיר שהריבונות הבריטית בירושלים היא זמנית בלבד ולכן אינה יכולה אלא להיות מוגבלת בהיקפה. במילים אחרות, למרות שוועדת המנדטים של חבר הלאומים הייתה בסופו של דבר חסרת שיניים, מעורבותה הביקורתית הבהירה לפקידים מממשלת המנדט כי מוגבל זמנם להוביל מהלכי עומק שיכשירו את העמים המקומיים לשלטון עצמאי, וכי בניהול משברים ובהתוויית מדיניות הם מוכרחים להתמודד עם פיקוח כפול: גם מלונדון וגם מז'נבה.

הפיקוח של חבר הלאומים והתכתיב הבריטי שלפיו כל קולוניה תישא בהוצאותיה שלה יצרו תלכיד ייחודי עבור הפקידים בירושלים. הם נדרשו למצוא פתרונות מהירים, יעילים וזולים למימוש כתב המנדט וגם לדווח על המצב בבירור, להציג את הצעותיהם לתיקונו ולנמק מדוע בחרו בחלופה אחת ולא באחרת. תנאים אלו תרמו לקידומו של תהליך החלוקה, שכן הפקידים יכלו לומר: הפתרון הזה עובד, מניסיון.

בין הפקידים לציונים

לכתיבת ההיסטוריה מנקודת המבט של אנשים בדרגי ביניים או של קבוצות קטנות בתוך המארג הפוליטי הגדול יש כמה יתרונות מובהקים, ואחד מהם הוא היכולת לשחזר את האופן המקרי כמעט שבו מתרחשים לעיתים אירועי מפתח. אפשר גם להציג אפשרויות שלא התממשו כדי לבחון את הקונטינגנטיות ואת חוסר ההתכוונות שעומד ביסודן של החלטות אשר בדיעבד מיוחסת להן חשיבות רבה. דוגמה מצוינת לכך היא ועדת פיל, התופסת מקום של כבוד בספר.

בדברי הימים זכורה ועדת פיל כוועדה הראשונה שהציעה תוכנית חלוקה לפלשתינה מטעם הבריטים. סיננוגלו שואלת כיצד ייתכן שמתוך הדוח המפורט של הוועדה, המתפרש על פני 417 עמודים ומציג את ההיסטוריה של פלשתינה, את הלאומיות הערבית ואת האופן שבו מנהלים שלטונות המנדט את העלייה היהודית, הפרק המציג את תוכנית החלוקה - שלימים, בזיכרון הקולקטיבי, יזוהה עם הדוח כולו - מסתכם ב-14 עמודים בלבד.

עצם הכללתו של הפרק הזה בדוח, אנו למדים, נבע מפשרה בין חברי הוועדה בשלבי הדיונים המסכמים. פגישות התיאום האחרונות של חברי הוועדה נערכו בחמי המרפא בחלואן שבמצרים, ובפגישות האלה צף על פני השטח חוסר ההסכמה ביניהם. אחד מחברי הוועדה, ההיסטוריון רגינלד קופלנד מאוקספורד, האמין שהמנדט יקרוס תחת משקל הבטחותיו הסותרות ליהודים ולערבים והתעקש כי יש לסיימו בהקדם כדי לאפשר ליהודים להקים בית לאומי בפלשתינה. כפשרה הציעו האחרים לציין בפרק ההמלצות שטיפול נקודתי בבעיות הרבות של המנדט יביא רק מזור זמני, ולהמליץ לממשלה הבריטית לשקול בעתיד פתרונות קבע. קופלנד הקשה ושאל מה הטעם להימנע מלהציע פתרון ולבזבז את הידע שצברו חברי הוועדה. כשטענו החברים שהפרדה לא עמדה כלל בלב פעולת הוועדה, ושכלל אורך חודשי עבודתה לא נאסף מידע ולא גובשו דעות בנוגע להיתכנותה של הפרדה, התעקש קופלנד שאין לכך כל חשיבות מכיוון שהוא, כמומחה להיסטוריה קולוניאלית, סבור כי חלוקה היא הפתרון הקביל היחיד, וממילא שניים מפקידי המנדט כבר העלו בעבר רעיונות לחלוקה טריטוריאלית של פלשתינה ליהודים ולערבים. התעקשותו של קופלנד הובילה לבסוף לפשרה: בדוח נקבע כי פתרון הקבע היחיד לבעיות המוצגות בו הוא סיום המנדט הבריטי, והצעה ראשונית לחלוקה כזאת סופחה לדוח.

מה שקופלנד לא סיפר לחבריו למשלחת הוא שאת הצעת החלוקה הראשונית הזאת הוא הציג לחיים ויצמן, והלה נטה לקבלה. הדלפות ותיאומים כאלה בין הפקידים והנציגים הבריטים ובין גורמים ציוניים לא התרחשו רק בדרגים בכירים. אחד הנושאים המרתקים שסיננוגלו מתארת הוא המאמצים הארגוניים הכבירים שהשקיעה הסוכנות היהודית כדי ללמוד את החשיבה הבריטית בעניין ניהול המנדט, ובעיקר בעניין המלצות ועדת פיל, ולהשפיע עליה. מאמציה אלו של הסוכנות מראים שלעיתים תכופות, מה שהגויים אמרו לא היה מנוגד למה שהיהודים עשו, בפרפרזה על דבריו של בן-גוריון, אלא השניים השלימו זה את זה.

לדינמיקה הזאת היה בסיס מוצק במציאות הקולוניאלית בפלשתינה. הגם שרוב האוכלוסייה הציונית לא שלטה באנגלית ולא נתפסה כחלק מהקהילה האימפריאלית המדומיינת, הבריטים היו תלויים באנשים ובמוסדות יהודיים וציוניים לצורך מתן שירותי מזכירות, דיור ועוד, ומתוך כך הייתה לציונים גישה למידע רגיש. בשיקוף נפלא של יחסי העבודה, המגדר והגזע של התקופה סיננוגלו מתארת את התפקיד המכריע שמילאו מזכירות יהודיות ציוניות של הפקידים הבריטיים באיסוף מידע רגיש ומסווג ובהדלפתו לסוכנות היהודית בזמן אמת. כך יכלו הציונים להתעדכן בנעשה במסדרונות השלטון, ואילו הבריטים מצידם יכלו לבדוק באופן לא רשמי כיצד עשויה להתקבל החלטה או מדיניות חדשה בקרב הציונים. לא ברור עד כמה ידעו הבריטים כי חומרים מסווגים כאלה דולפים היישר לידיהם של גורמים בעלי עניין; אבל ברור מאוד שבמשרדי המנדט, מזכירות פלסטיניות ערביות היו תופעה נדירה.

עם זאת, על אף הקשרים הקרובים בין הציונים לפקידות הבריטית והיתרונות שהם העניקו לשני הצדדים, חשוב לזכור שהיהודים הציונים נחשבו ליצור כלאיים בעולם האימפריאלי. אף שהם נתפסו כחברת מתיישבים בהירת עור ומתקדמת יחסית לפלסטינים הילידיים, הם לא היו חלק מהקהילה המדומיינת הבריטית האימפריאלית. דואליות זו התבטאה באופן שבו התנועה הציונית ראתה את עצמה, הן כתנועה לאומית-פוליטית בפלשתינה והן כדפוס פעולה בפוליטיקה האימפריאלית של התקופה: הציונות שאפה להשיג הכרה כגורם מתיישב אירופי מתקדם בקולוניות, אך את טענתה לזכות על הקרקע עיגנה בילידיות פרימורדיאלית. היא הכירה בזכותן של הקהילה הבינלאומית, ובעיקר של בריטניה, לעצב את המצב הפוליטי בפלשתינה ולפקח עליו, אך התעקשה שאין לאף גורם זר זכות לפגוע בשיבתם של היהודים לציון. היא קידמה את מפעל ההתנחלות שלה באמצעות רכישת קרקעות והדגישה את חוקיות העסקאות בעיני ממשלת המנדט, אך בד בבד עודדה הגירה יהודית ו"עלייה על הקרקע" תוך התעלמות מאותו החוק הבריטי בדיוק. גישתה כלפי הפלאחים הפלסטינים - שנישולם בידי הציונים העסיק רבות את הפקידות הבריטית - נעה בין הטענה שאלה רק מרוויחים מנוכחותם של היהודים, המפתחים את הארץ לרווחת כל יושביה, ובין הטענה כי ההבדל בין שתי קבוצות האוכלוסייה הוא עובדה כלכלית, חברתית ופוליטית מוגמרת ולפיכך חלוקת הארץ לא תהיה אלא הכרה במצב קיים. לתפיסתו, השיטה הזאת - לומר דבר והיפוכו, להתעקש על נקודה מסוימת אבל גם לטעון בגנותה - היא שאפשרה להנהגה הציונית לראות ברעיון החלוקה אשרור בינלאומי על החוקיות והלגיטימיות של מפעל ההתנחלויות שלה, ובה בעת לראותו כתחנת ביניים בלבד במהלך של התפשטות והתנחלות עתידית. כך היה ב-1937 וכך גם היה עשר שנים אחר כך, כשהתנועה הציונית דחקה בוועדה המיוחדת של האו"ם לענייני פלשתינה (UNSCOP) לקבל את הצעת החלוקה שעמדה על הפרק בדיוני האו"ם.

גם כיום, אף שפתרון שתי המדינות ממשיך להיות מוצג כצעד המגביל את הקולוניאליזם ההתיישבותי, כמעט כמהלך מדיני דה-קולוניאלי לכשעצמו, חשוב שנדע ונזכור את מה שידעו היטב הפקידים הקולוניאליים והמנהיגים הציוניים: חלוקה קרקעית איננה נקודת הסיום של יחסים קולוניאליים.

החלוקה כפעולה של דמיון

כמעט בכל קולוניה חדשה, אחת המשימות הראשונות שעמדו בפני הפקידים הקולוניאליים הייתה לפענח את הטריטוריה החדשה. לשם כך היה צורך להגדיר קטגוריות אוכלוסייה - דת, גזע, קאסטה, קבוצה שבטית או אתנית - ולאסוף עליהן מידע שיטתי. כל מהלך כזה התבסס על סקרי קרקע: פקידים קולוניאליים דרשו לדעת בידי מי נתונים עיקר הנכסים של החברה הנשלטת, בראש ובראשונה לצורכי מיסוי. רישום הבעלות על קרקעות היה מלאכה מורכבת: רוב החברות הילידיות היו אגרריות, ומיפוי הנכסים דרש לפשט ולהתיר מערכים מורכבים של זיקות, חובות וזכויות שימוש בקרקע. בשל כך פעולה זו נמשכה לעיתים קרובות שנים רבות.

כשהתכנסה ועדת פיל לדון בשאלה אם ממשלת המנדט מנהלת כהלכה את המכסות של אשרות ההגירה הניתנות ליהודים, מטרתן העיקרית הייתה להעריך מהי "יכולת הספיגה הכלכלית של הארץ" - אותו גורם שעליו ביסס שר המושבות וינסטון צ'רצ'יל את כמות האשרות בספר הלבן ב-1922: היקף התוצר המקומי בפלשתינה נמדד ביחס לאוכלוסייה הקיימת, ועל פיו נקבע מה יהיה היקף ההגירה שלא יפגע במצבה הכלכלי של האוכלוסייה הקיימת. פקידי המנדט פעלו כדי לקטלג את הקרקעות המעובדות ל-16 קטגוריות, על פי מידת עיבודן, אספו עדויות בעל-פה לגבי בעלות על חלקות קרקע, מדדו חלקות, ארגנו את המידע במפות ובטבלאות והשתדלו ליישב טענות סותרות לבעלות על אותה חלקה.

עם זאת, מאותן עדויות עולה גם כי בשנים שבין 1928 ל-1935 הצליחה הפקידות הבריטית בפלשתינה לרשום רק כשישית מהקרקעות שהוערכו כמעובדות, להוציא קרקעות באזור החולה ובמחוז באר שבע. היעדר הנתונים גרם לתסכול רב בוועדת פיל והיה משמעותי כשלעצמו. מבחינת הבריטים, כדי לקיים דיון מושכל בשאלת היתכנותה של חלוקה היה צורך למדוד את המרחב כהלכה ולגבש מסד של נתונים סטטיסטיים. נציגים ציונים ביקשו לחתור תחת הרעיון הזה וטענו כי כל ניסיון לבנות מודל שיחשב את כושר הנשיאה הכלכלי של הארץ הוא בבחינת אבסורד, משום שיהודים כבר מעבדים בהצלחה קרקעות שהפקידות הבריטית חשבה כי אינן ניתנות לעיבוד, כמו בעמק החולה ובגן שמואל, ומשום שהחקלאות האינטנסיבית שלהם חורגת מכל הערכה בריטית לגבי היקף התנובה האפשרית מאדמות פלשתינה. לבסוף החליטה גם ועדת פיל כי אי אפשר לבסס את מדיניות ההגירה הבריטית על המפתח הכלכלי שקבע צ'רצ'יל בתחילת המנדט. בעקבות החלטה זו החל להתבסס עיקרון אחר, גיאוגרפי, למתן אשרות הגירה ליהודים: באזורים מסוימים תיאסר מכירת קרקעות ליהודים במטרה למנוע עקירה נוספת של פלאחים מאדמתם, באזורים אחרים יידרש לשם כך אישור ממשלתי, ויהיו אזורים שבהם יוכלו יהודים ציונים לרכוש קרקעות ולפתחן ללא כל הגבלה.

להיעדר הנתונים על הקרקעות הייתה משמעות נוספת. הצעת החלוקה שקופלנד הצליח להכניס לדוח ועדת פיל טמנה בחובה טרנספר של כ-30,000 ערבים פלסטינים משטחים אשר יועדו למדינה היהודית אף שהבעלות עליהם לא מופתה, במטרה להבטיח רוב דמוגרפי יהודי. הצעה זו, שבעצמה התבססה על תוכניות קנטוניזציה וחלוקה קודמות שנגנזו, עוררה בקרב ההנהגה הערבית זעם רב וביקורת על הצגתה החפוזה בטרם נבחנו חלופות אחרות. ואכן, ועדת וודהד (שכונתה בלעג The Re-Peel Commission), כמשחק מילים על המילה repeal, "ביטול", שהוסמכה לדון בהיתכנות רעיון החלוקה של ועדת פיל, מצאה כי הרעיון אינו ישים משום שהממשלה הבריטית תיאלץ להשקיע כספים רבים במדינה הערבית שתקום וכן בשל הטרנספר הצפוי של הערבים מהשטחים שיועדו למדינה היהודית.

אם כן, כיצד שרד רעיון חלוקתה של פלשתינה? כדי להבין זאת מוכרחים להביא בחשבון את אותם פקידים קולוניאליים שהציגו את רעיון החלוקה כפתרון המיטבי לבעיות בפלשתינה. סר דגלס האריס, הרוח החיה מאחורי הצעות החלוקה שעליהן התבססה ועדת פיל, שהה בפלשתינה בשנות הארבעים וצבר מוניטין של מומחה לענייני פלשתינה בקרב הפקידות הבריטית. האריס פעל ללא לאות כדי לקדם את הרעיון בקרב מקבלי ההחלטות הבכירים, ואף מילא תפקיד חשוב בכתיבת חוות דעת מומחה ובמתן עדויות מגובות בחומרים סטטיסטיים ומפות לוועדת האו"ם לענייני פלשתינה, שלבסוף הביאה בפני האו"ם את הצעת החלוקה בנובמבר 1947. נקודה זו ממחישה מהלך רחב יותר, שעליו עמד ההיסטוריון ג'וזף הודג': עם התפרקותה של האימפריה הבריטית, המומחים הקולוניאליים הפכו לנציגי הסדר הבינלאומי וסוכנויות הפיתוח שפעלו במסגרתו, למשל בארגונים מטעם האו"ם או בסוכנויות רווחה בינלאומיות כאוקספאם (oxfam) וקרן פורד. כך הם הוסיפו להשפיע מאוד על התפיסות הדומיננטיות בקרב הגופים הבינלאומיים שהוקמו לאחר מלחמת העולם השנייה.

לצד ה"פרקטיות" וה"מומחיות" של אישים כהאריס, שבגינן היו מקבלי ההחלטות קשובים לרעיון החלוקה, סיננוגלו מזכירה לנו שתוכנית החלוקה הייתה ביסודה פעולה של דמיון. מי שמשרטט מדינות חדשות על המפה חש כי הוא בקיא בפרטים, כי הוא מבין את אופני הפעולה של כוח בחברות אנושיות וכי יש בכוחו להשליט סדר בעולם של אי-סדר. אולם כשהצעות חלוקה כאלה יוצאות אל הפועל יש בכך סכנה גדולה, בוודאי כאשר הן מגובשות בצוק העיתים וללא מחשבה מספקת, כפי שקורה בדרך כלל. עם נפילת הסדר האימפריאלי באמצע המאה העשרים, ארגונים בינלאומיים פנו למומחים מהאימפריות שקרסו וערכו ניסויים גיאופוליטיים בקנה מידה אדיר. בהודו ובפלשתינה עמדו תוכניות חלוקה בבסיסם של מהלכי עקירה מסיביים שצלקותיהם רחוקות מלהגליד גם היום, כעבור יותר משבעים שנה.

למרבה הצער, גם אחרי שהתבררו מחיריו האיומים של רעיון החלוקה הטריטוריאלית הוא עודנו נחשב לפתרון קסם לאזורים במשבר, מסוריה ועד מיאנמר, ומוסיף לעלות במערכת הבינלאומית.

דויד מוצפי-האלר הוא דוקטורנט במחלקה להיסטוריה בינלאומית במכון ללימודים גבוהים שבז'נבה.
