

על מרחבים נפתחים ופעלתנות קולוניאלית: הולדת הסדר העולמי של 1917

קרין לוי

בית הספר למשפטים, אוניברסיטת ניו יורק

Lauren Benton and Lisa Ford, 2016. *Rage for Order: The British Empire and the Origins of International Law, 1800–1850*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Jacob Norris, 2013. *Land of Progress: Palestine in the Age of Colonial Development, 1905–1948*, Oxford: Oxford University Press.

Susan Pedersen, 2015. *The Guardians: The League of Nations and the Crisis of Empire*, Oxford: Oxford University Press.

James Renton, 2007. *The Zionist Masquerade: The Birth of the Anglo-Zionist Alliance, 1914–1918*, New York: Palgrave MacMillan.

בבוקר 16 בדצמבר 1915 הוזמן לוטננט קולונל מרק סייקס לבית שברחוב דאונינג 10 כדי להציג בפני ועדת המלחמה של ממשלת בריטניה ממצאים הנוגעים לשאלה הערבית. "היית לאחרונה בחלק זה של העולם", פתח ראש הממשלה הרברט הנרי אסקוויט, "היכן ביקרת?". סייקס השיב בסקירה מפורטת של סיורו ברחבי הלבנט: "נסעתי לסופיה לזמן קצר, ואז למפקדה בדרדנלים. משם נסעתי לאלכסנדריה, משם לעדן, ולשימלה, ואז שהיתי שמונה שבועות עם כוחות השרדה במסופוטמיה וביקרתי בכל נמלי המפרץ הפרסי בשני צדיו. בדרך חזרה שהיתי כשבוע במצרים, החמצתי את הקונקשן".

בעדותו בפני הוועדה מסר סייקס ממצאים ועצות מלומדות בנושאים שונים – לאומיות ערבית, עוינות הערבים כלפי צרפת ותוכניותיה הקולוניאליות, שאלת החליפות, האינטרס

הבריטי בתמיכה בשאיפות הערבים, הסיכוי להגיע להסכם עם צרפת ועוד. בסקירתו ריחף מעל מרחבי האזור במהירות ובגובה רב. בעניין החשש הצרפתי משאלת החליפות, למשל, הציב זה לצד זה את האינטרסים של צרפת בתוניסיה, באלג'יריה, במרוקו, בסוריה, בפלשתינה ובמסופוטמיה. כשהזכיר מפני ניטרליות בריטית כלפי השאיפות הערביות שייט מקונסטנטינופול למסופוטמיה בעודו מדמיין זרמי אדם הנעים ללא הפרעה מפרס לאפגניסטן, תסיסות בהודו ובסודאן והודים שעולים לרגל למכה. כשדיבר על האסטרטגיה להסכם עם צרפת קשר בזרזות את ערן עם מסופוטמיה, דמשק ולבנון, מצרים, בגדאד ובצרה. כך, שבועות ספורים לפני חתימת ההסכם שיישא את שמו, הציג מרק סייקס – פקיד ויועץ דיפלומטי בדרג בינוני במשרד המלחמה – את נושאי מומחיותו בפני הקבינט והפליג בדמינו לאורכם ולרוחבם של מרחבי האזור שבהם ביקר במסעותיו, מרחבים השופעים אפשרויות וסכנות, והכול במסגרת "בעיה אחת כוללת" הנבחנת על פי שאיפותיהם של הבריטים באזור.

דימוי המרחב העצום הזה, היעדר הגבולות, הדילוג הקליל מדמשק לתוניס, ממסופוטמיה לערן, ממצרים לסופיה, עומד גם ברקע הניתוח של הספרים הנסקרים כאן. כיצד נולד הסדר של 1917? מי היו גיבוריו? היכן התרחשו המאבקים על עתידו ומי היו המרוויחים והמפסידים במאבקים אלו? מה השפעתה ומה השלכותיה של הדרמה שהתרחשה בזמן המלחמה על הסדר האזורי, המרחבי, הריבוני והבינלאומי, שבמידה רבה הוא הסדר שאנו נתונים בו כיום? שאלות אלו מעסיקות היסטוריונים רבים מאז מלחמת העולם הראשונה, אולם על פי רוב ההתבוננות באירועים הדיפלומטיים והמשפטיים מתקופה זו מושפעת באופן מכריע מן הסכסוך הלאומי שהתפתח במאה השנים האחרונות ומן הסדר הבינלאומי הקיים כיום – סדר של מדינות לאום שוות ועצמאיות הנאבקות ביניהן על טריטוריה ומשאבים. מה בדיוק הבטיחו הבריטים בזמן המלחמה לערבים, לציונים, לצרפתים? בשאלה זו עוסקים היסטוריונים במאה השנים האחרונות ונאבקים כעורכי דין על קוצו של יו"ד במכתבי מקמהון-חוסייין (1915-1916), על קו מצויר על מפה בהסכם סייקס-פיקו (1916), על כנות כוונותיהם של הבריטים בהצהרת בלפור (1917) וכן הלאה, כאילו ויכוחים כאלה יפתרו אחת ולתמיד את הסכסוך הלאומי באזור.

אלא שכמו מרק סייקס, גיבורי המשא ומתן שנערך ב-1917 על עתיד הטריטוריות העות'מאניות לא העלו בדעתם, אף לא בחזונותיהם הפרועים ביותר, מזרח תיכון המחולק למדינות לאום כפי שאנו מכירים אותו היום. זאת לא הייתה אפילו אפשרות קלושה מבחינתם. הגורמים המעורבים בעיצובו מחדש של האזור בשנות המלחמה ומיד אחריה דמינו בו סדר מסוג אחר לגמרי מזה המוכר לנו היום. היה זה מרחב קולוניאלי פתוח ומלא אפשרויות לסדר עולמי חדש.

הספרים שייסקרו כאן פותחים בפנינו צוהר אל מקורותיו של מרחב זה, אל תוכנו ואל הקשריו. הם מספרים סיפור של פעלתנות קולוניאלית² של רפורמה משפטית, פיתוח תשתיות, דיפלומטיה ואדמיניסטרציה בינלאומית. פעלתנות זו הייתה חלק בלתי נפרד מתהליכי הקולוניזציה במזרח התיכון ומן הפרהיסטוריה של הסדר הבינלאומי הקיים בו היום. אך בניגוד למרבית המחקרים ההיסטוריים העוסקים בתקופה, הספרים הללו אינם מתמקדים בזווית של הסכסוך היהודי-ערבי. תחת זאת הם חושפים בפנינו את ההקשר האזורי והגלובלי של תהליכים אלו ומסייעים אף לפתוח מעט את ההיסטוריה של הקונפליקט הלאומי למבט הביקורתי של היסטוריה גלובלית שבמרכזה האימפריה, ולא מדינת הלאום.

בניגוד לסיפור הלאומי, העוסק בגבולות, בקווים על גבי מפה, בהבחנה בין אוכלוסיות ובחלוקה של טריטוריות, הסיפור הגלובלי הוא סיפור על חיבורים על פני זמן ומרחב. בהיבט הזמן, הספרים שלפנינו מציגים את ההתפתחויות באזור בזמן המלחמה כהמשכם של תהליכים בין-אימפריאליים ופנים-אימפריאליים שמקורם בראשית המאה התשע-עשרה, אם לא קודם לכן. בניגוד למחקרים קודמים, הספרים שלפנינו אינם מדגישים את ה"מהפך" הנעוץ במעבר משלטון עות'מאני לשלטון מנדטורי, אלא את מה שנמשך: הדחף לרפורמה משפטית בשלטון הקולוניאלי, למודרניזציה בסחר, בכלכלה ובפיתוח תשתיות ולהתרחבות הסדר העולמי. מאפיינים אלה היו חלק מתהליך ארוך ועמוק יותר שהשתתפו בו לא רק האימפריות האירופיות ככוח זר וכופה אלא גם שורה ארוכה של גורמים מוניציפליים, אזורים וגלובליים.

בהיבט המרחב, הספרים שלפנינו פותחים פתח לתפיסה מורכבת של הגיאוגרפיה הגלובלית והאזורית שבה פעלו שחקנים אלו. במקום הפרספקטיבה הלאומית הצרה שדרכה נבחנת בדרך כלל ההיסטוריה של האזור במלחמת העולם הראשונה – פרספקטיבה הרואה את המלחמה בתור הרגע שבו סומנה חלוקת האזור למדינות לאום בהשפעה קולוניאלית – הספרים מאפשרים להתבונן באירועי התקופה ובמסמכים היסטוריים בתוך הקשריהם הגלובליים והאזוריים. מרק סייקס אינו השחקן היחיד שחוצה בסיפור זה בדמיונו ובמסעותיו את מרחבי המזרח התיכון בבקשו לפתור אחת ולתמיד בעיות אוניברסליות. הוא פעל בתקופה שבה המרחב הזה עוצב מחדש שוב ושוב כחלק בלתי נפרד ממערכות קולוניאליות של שלטון, משפט, כלכלה ואדמיניסטרציה.

מבחינה זו, הספרים שלפנינו הם חלק ממגמה אפיסטמולוגית בהיסטוריה גלובלית, כזאת הבוחנת תהליכים מדיניים ומשפטיים דרך פרספקטיבה שחורגת מעולם המושגים וההתרחשויות הפוליטיים ומשבצת אותם בהקשר אנליטי רחב – היסטורי, גיאוגרפי וחברתי. מגמה זו מזהה נקודות זמן, מרחבים גיאוגרפיים, מוסדות ושחקנים פרטיים שהשפיעו על התהוותם של תהליכים מדיניים מבלי שיוכתבו בהכרח על ידי אידיאולוגיה לאומית או מדינתית. ריבוי זה של נקודות מבט, ממדי זמן ותפיסות מרחב מאפשר לשאול שאלות חדשות על מה שמסומן בדרך כלל כרגע מפתח, כסוכן שינוי או כמפה מכוונת בהיסטוריוגרפיה של

2 המונח "פעלתנות" פירושו בהקשר זה אקטיביזם, פעילות פומבית ונחושה הכרוכה בזימות, במוביליזציה וברפורמה.

המזרח התיכון. מה היה טיבם של הזמן והמרחב ברגע הולדתו של המזרח התיכון החדש ב-1917? מה היו מקורותיו, מה היו מניעיו? הספרים שייסקרו כאן מציעים תשובות מגוונות ומורכבות לשאלה זו. סקירתם זה לצד זה תמחיש את העושר האמפירי והתיאורטי של זרם המחקר הנוכחי, ותראה כיצד הוא מבסס את ההכרה בריבוי הגורמים, המרחבים, השחקנים והסוכנים שהביאו להתהוותו של הסדר הבינלאומי שבו אנו נתונים כיום.³

“הבהלה לסדר”: פעלתנות קולוניאלית ושלטון החוק

ספרן הקצר של לורן בנטון וליסה פורד (*Rage for Order* Benton and Ford 2016) אינו עוסק ישירות במזרח התיכון ומתמקד בתקופה מוקדמת יחסית – ראשית המאה התשע-עשרה. הוא נסקר כאן בשל תרומתו להבנת הטענה כי הסדר הבינלאומי באזור נולד מתוך פעלתנות קולוניאלית. הספר, העמוס והאקלקטי במידת מה, מבקש לבחון מחדש את ההיסטוריה של המשפט הבינלאומי לנוכח תהליכים גלובליים ואזוריים של הסדרה ורפורמה משפטית, שהתרחשו בעיקר בשולי האימפריה הבריטית בראשית המאה התשע-עשרה ואופיינו בריבוי שחקנים, מקורות ומוקדים.

בניגוד להיסטוריה המקובלת של המשפט הבינלאומי, המתבוננת בתהליכים אלו מתוך הפרספקטיבה של היסטוריה אינטלקטואלית, בנטון ופורד מסכות את המבט מן הקונטרסים המשפטיים של מלומדים באירופה, מן האמנות הבינלאומיות, מפסיקות של בתי משפט ומספרי הלימוד בפקולטות למשפטים אל טקסטים פרוזאיים יותר – תלונות של נתינים, דוחות של ועדות חקירה, ספרי הדרכה במשרדי מינהל קולוניאליים והתכתבויות של מושלים; ומן הדיפלומטיה האירופית הפוסט-נפוליאונית אל מאבקים על תחומי שיפוט בגבולות האימפריה ואל האינטראקציות השגרתיות והיומיומיות של שחקנים מקומיים. גורמים שונים, לא רק פקידים, פוליטיקאים ושופטים אלא גם עבדים, סוחרים, מורדים, ימאים ואסירים, עיצבו מחדש את האימפריה בצל המשפט במהלך אטי, פוליצינטרי וכאוטי למדי: “המשפט היה ככול. הוא היה המדיום של פרויקטים רבים ומקבילים של שינוי אימפריאלי. המשפט שימש טקסט וסאב-טקסט לאין-ספור מחלוקות קולוניאליות, ובכלל זה דיונים על סמכות המחוקק הקולוניאלי ועל גבולות הפרווגטיבה של הכתר” (שם, 3). בנטון ופורד טוענות כי לא זו בלבד שלמשפט היה תפקיד מרכזי ודינמי בעיצוב מחדש של האימפריה הבריטית, אלא שבאמצעות המשפט זוהו, הוכרו והובנו קהילות פוליטיות בשולי האימפריה. לאור תהליכים יצרניים אלו הן מתארות את הסדר העולמי במאה התשע-עשרה כמרושל והיברידי – אזורי וגלובלי, מוניציפלי ובינלאומי, נתון בידי הכוח האימפריאלי אך גם חומק מלפיתתו ומוחרג ממנו (שם, 147).

3 הסדר העולמי שבו אנו נתונים כיום הוא סדר “בינלאומי” משום שהוא מניח יחס של שוויון פורמלי בין מדינות ריבוניות. הספרים נשוא סקירה זו עוסקים בתקופה שבה הנחה זו טרם הושרשה, ובמידה רבה הם מתארים כיצד פעילויות שכוונו ליצירת “סדר עולמי” עמדו ביסוד הסדר ה“בינלאומי” המוכר לנו כיום.

בסיפורן של בנטון ופורד, על אף התחרות שבין האימפריה הבריטית ואימפריות אחרות – הספרדית, הצרפתית, העות'מאנית, ההבסבורגית, הרוסית והסינית, שבתקופה זו עסקו גם הן ברפורמה במערכת משפט פלורליסטית – לאימפריה הבריטית היה תפקיד מרכזי ביצירת הסדר העולמי על יסוד על רפורמה משפטית. היא הייתה הגמון חלש בסדר המתגבש, והמאבקים המשפטיים הפנים-אימפריאליים שהתחוללו בה היכו גלים גם מעבר לגבולותיה ושימשו יסוד לחוק בין-מדינתי, בין-אימפריאלי ובין-לאומי. הבהלה לסדר שאפיינה את האימפריה הבריטית לא הייתה ליברלית במיוחד ובוודאי לא נועדה לקדם זכויות אדם. למעשה, פרויקטים של רפורמה משפטית שהספר עוסק בהם קודמו בידי רפורמטורים – חלקם בעלי אג'נדות ליברליות ואחרים בעלי אג'נדות אוטוריטריות – שפעולתם נועדה ליצור לגיטימציה לאלומות בריטית בקולוניות. הרקע לכך היה החשש מפני בעיות הנובעות מסמכות יתר של מושלים מקומיים ופקידים קולוניאליים. מובילי הרפורמה ביקשו להעצים את הסמכויות הניתנות למעמדות המתווכים של האדמיניסטרציה הקולוניאלית וכך לחזק את שליטת המרכז האימפריאלי על מפעילי הכוח בקולוניות.

התכלית העיקרית של פרויקטים אלו הייתה הסדר הקולוניאלי התקין, שחוסר הפיקוח על שליחי הכתר שהפעילו כוח מופרז איים לערערו. החשש היה שכוחנות שרירותית בעניין מסוים ובמקום מסוים עלולה לחלחל ולפגוע ביציבות המערכת האימפריאלית כולה. מקרה העבדות שימש אבן בוחן להתפשטות השחיתות. טענות בדבר גילויי עריצות ברחבי העולם, בגבולות האימפריה ומעבר להם, התחילו כמעט תמיד בהשוואה של קבוצות שונות – מתיישבים, ימאים, אסירים, נתינים תחת כיבוש, נשים ועוד – לעבדים. העבדות הייתה שם קוד לכל מה שחודג מסמכות חוקית: משפט שדה, ענישה והוצאה להורג שלא כחוק, הכוח הפרטי של בעל העבד לקבוע את חוקיו, לשפוט ולהעניש. הרפורמה לא התמקדה בסבל שנגרם לנתינים אלא בסמכות המשפטית שנוצלה לרעה. הדרישה לרפורמה לוותה כמעט תמיד בקריאה לשליטה או לפיקוח על סמכות השיפוט של נתינים, או להעצמת סמכות השיפוט של נתינים. הפעלת סמכות השיפוט בתגובה לגילויי כוח מופרז גלשה אל מחוץ לגבולות האימפריה הבריטית ולעתים קרובות הושפעה מהתנסויות ומרפורמות שהתקיימו מחוץ לגבולות האימפריה. האסטרטגיות של משפטים בריטים בקולוניות היוו לעתים מודל ולעתים אנטי-מודל לשלטון החוק. הפלורליזם המשפטי הבריטי חיזק והעצים הבחנות חוקיות מאוחרות יותר בין מרכז לפרפריה, למשל זו שבין אומות בנות תרבות ואומות שאינן כאלה – הבחנה שבסוף המאה התשע-עשרה התבססה במשפט הבינלאומי.

ספרן של בנטון ופורד כולל חמישה פרקים אמפיריים הממחישים את הטענה התיאורטית שבמבוא באמצעות ניתוח אפיונות בקולוניות ספציפיות או באמצעות תיאור מהלכים גלובליים ואזוריים החודגים מגבולות האימפריה. הספר עשיר בדוגמאות אקלקטיות, שהבחירה בהן אינה זוכה להסבר, ובכך נעוצה חולשתו העיקרית. בין שלל הדוגמאות נדמית לעתים הטענה בדבר "הבהלה לסדר" כטענה כללית ומעט תלושה, ולא תמיד ברור אם מדובר בתהליך היסטורי שאפיינ את האימפריה הבריטית בראשית המאה התשע-עשרה או בנטייה בלבד. ואם

תהליך הבניית האימפריה בצל המשפט מאופיין בכאוטיות, בספורדיות ובפוליצינטריות, לא ברור אם אכן מדובר בתהליך יוצר סדר או אפילו בשאיפה לסדר. ובכל זאת הניתוח התיאורטי והקונספטואלי של בנטון ופורד עשוי לסייע בהבנת מקורותיו של הסדר הבינלאומי באזורנו. לטענתן, האימפריה הבריטית בראשית המאה התשע-עשרה, מבנגל ועד טרינידד, ביקשה לשנות את העולם באמצעות המשפט. ניסיון זה, שהיה אקטיביסטי, מרושל, כאוטי וחוצה גבולות, לא כוון לערכים ליברליים, לאינטרנציונליזציה או לדמוקרטיזציה של האימפריה הבריטית אך גם לא שימש כסות לאינטרסים אימפריאליסטיים גרידא. בניגוד לשירו של וולאס סטיבנס שממנו לקוח שם הספר, המתייחס לסערת הסדר שמשלית הבורא, הסדר שבנטון ופורד חושפות אינו נתון בידי בורא אחד אלא מאופיין בריבוי מקורות, באקראיות, בשאילה: "עולם מורכב ופלאידי שיוצרו מרובים" (שם, 6). זהו גם הרקע לייצורו המאוחר יותר של סדר בינלאומי מתוך מנגנונים קולוניאליים, כפי שעולה בספרים האחרים הנסקרים כאן. פעולתן של אימפריות המנסות לייצר ולפתח סדר כלכלי, פוליטי ומינהלי במטרה לשמר את המרחב הקולוניאלי שבהשפעתן יצרה בסיס ללגיטימציה של השתלטות האימפריה על מרחבים גלובליים הנפתחים מעבר לגבולותיה, אך גם לריבוי קולות, ריבוי שאלות, ריבוי מאבקים, ערעור כוחם של מרכזי השליטה האימפריאליים המסורתיים והגברת השפעתן של אג'נדות מקומיות ואזוריות שהיו שותפות לייצור מחדש של הסדר הבינלאומי הקולוניאלי.

יתר על כן, בסיפורן של בנטון ופורד (וכך גם בסיפורים האחרים שיובאו כאן) הסדר ותוצריו הם בעלי היבט אזורי ולא רק גלובלי. הרפורמה במשפט האימפריאלי ייצרה, ביססה והזינה, במתכוון ושלא במתכוון, חוקתיות ורנקולריות, שפת דיבור מקומית, ועל כן גם מינהל בעל מאפיינים אזוריים. קולוניות קובצו לקבוצות אזוריות שהשתייכו כביכול למערכת משפטית וממשלתית אחת. הקולוניות של איי הודו המערבית למשל, חלקן אוטונומיות וחלקן תחת כיבוש ישיר, נתפסו כמערכת אחת; קולוניות כמו מאוריציוס, ציילון וקייפ התקווה הטובה נתפסו כחלק ממערך אחר, שמאפייניו הם גבול עם האוקיינוס ההודי ומסורת של משפט זר. כך גם נוצר פרק זמן מתמשך שבו חלקים שונים של האימפריה, מרוחקים מאוד זה מזה, נדמו כמשתייכים למערכת חוקתית אחת (שם, 16). קנדה, דרום אפריקה וניו סאות' ויילס שבאוסטרליה השתייכו לאותו מרחב חוקתי שכלל גם את הודו, ציילון וסיירה לאון, לא משום שסוגיית הגזע הייתה חסרת חשיבות או שקולוניות אלו נחשבו שוות ומקבילות זו לזו, אלא מכיוון שהדיבור המשפטי (law talk), כדברי בנטון ופורד, היה גמיש דיו כדי לכלול אותן מבלי להיות אוניברסלי (שם, 17).

"הארץ המתפתחת": פעלתנות קולוניאלית ופיתוח תשתיות

ספרו של ג'ייקוב נוריס *Land of Progress* (Norris 2013), העוסק בפיתוח קולוניאלי תורכי ובריטי בפלשתינה בין 1905 ל-1948, מחזיר אותנו למרחבים הפתוחים של המזרח התיכון ואל לב לבה של פעלתנות קולוניאלית מסוג אחר – פיתוח כלכלי ופיתוח תשתיות. שלא כמו

מחקרים אחרים העוסקים בתקופה זו ומתמקדים בעימות הלאומי, נוריס מתמקד בדינמיקה הכלכלית. הוא משתמש בה כמפתח להבנת המעבר מן השלטון העות'מאני אל שנות המנדט ומציב את פלשתינה בהקשר אזורי וגלובלי רחב.

במחצית השנייה של המאה התשע-עשרה חלה התעוררות במרחבים הערביים של האימפריה העות'מאנית. בראשית המאה העשרים ערים כמו ביירות, דמשק וחאלב כבר השתלבו היטב במערך התשתיות העות'מאני והאירופי. באזורים הדרומיים יותר של סוריה הגדולה, ובמיוחד במחוזות שהפכו אחר כך לפלשתינה הבריטית – עכו, שכם וירושלים, שאמנם כבר היו מבוססות בתודעה העות'מאנית והאירופית כמרכזי דת חשובים – החלו לצמוח בעידוד הממשלה העות'מאנית פרויקטים גדולים של פיתוח קולוניאלי. בזו אחר זו ראו הממשלות העות'מאניות את הפוטנציאל הכלכלי הטמון במחוזות הערביים של האימפריה אם רק יושקעו בהם משאבים רבים יותר בפיתוח תשתיות. פקידי ממשל, שרים בממשלה העות'מאנית ונציגיהם במחוזות אלו ראו עצמם חלק מקהילה גלובלית התומכת במודרניזציה וכמי שמובילים קפיטליזם תעשייתי במטרה לייעל את השימוש במשאבים ובטכנולוגיה. בה בעת ביקשו המעצמות האירופיות, ובעיקר צרפת, בריטניה וגרמניה, להגביר את נוכחותן באזור באופן בלתי פורמלי, באמצעות הסכמי זיכיון להקמה ולניהול של מסילות רכבת וקווי תקשורת, לשיקום ולמודרניזציה של נמלי ים, לשליטה בענפי ייצור ומסחר ועוד. המעורבים בפרויקטים אלו לא הועסקו בהכרח על ידי הממשלות האירופיות, אך רשת של קשרים בינלאומיים ואינטרסים חוצי גבולות נמתחה בין משרדי החוץ של המעצמות ובין חברות ספנות, חברות הנדסה, סוחרים, בנקים ומשקיעים בני מדינות שונות.

כמו בנטון ופורד, גם נוריס ממקם צומת זה של פעלתנות קולוניאלית בתוך היסטוריה גלובלית המדגישה חיבורים על פני זמן ומקום. בניגוד לתפיסה המקובלת, הגורסת כי נקודת המפנה באזור הייתה מלחמת העולם הראשונה, ובעיקר המעבר משלטון עות'מאני לשלטון מנדטורי, נוריס טוען כי כבר בסוף המאה התשע-עשרה החלו תהליכי מודרניזציה בשטחי האימפריה העות'מאנית ובעיקר במזרח הים התיכון, והם התגברו בשנים שלפני מלחמת העולם הראשונה. הן האידאולוגיה שבבסיס רעיון הפיתוח הקולוניאלי והן סוכני הפיתוח – עות'מאנים, בריטים, יהודים וערבים, פוליטיקאים, פקידים קולוניאליים, סוחרים, יזמים ואינטלקטואלים – פעלו בתוך מערכות מורכבות של קשרים גלובליים. נוריס קושר למשל את תוכניות הפיתוח האנגלו-ציוניות אל מעגלים רחבים יותר בעיראק, באוקיינוס ההודי ובמזרח אסיה. נציגי השלטון העות'מאני אמנם התנגדו להתערבות האירופית, אך במידה רבה גם ראו עצמם חלק מתנופה גלובלית והמרוויחים העיקריים מפוטנציאל הפיתוח בשטחי האימפריה.

שתי הדוגמאות המרכזיות בספר – פיתוח נמל חיפה וכריית מינרלים בים המלח – ממחישות היטב את נקודת המבט האזורית והגלובלית המשמשת את נוריס לתיאור ההיסטוריה של פלשתינה בראשית המאה העשרים, והן ממחישות גם את הטענה כי אג'נדת הפיתוח הקולוניאלי הייתה משותפת לשני המשטרים. בשנת 1905 חנך השלטון העות'מאני את קו הרכבת חיפה-דרעא והמיזם הפך את חיפה לעיר נמל מרכזית במזרח הים התיכון. באותה שנה ברח משה נובומייסקי, מהנדס מסיביר, מרוסיה לברלין ושם התחיל תהליך שבסופו

הצליח לקבל זיכיון בריטי לכריית מחצבים בים המלח. נוריס קושר את הפרויקטים האלה לפוליטיקה בין-אימפריאלית של פיתוח תשתיות קולוניאליות: אינטרסים עות'מאניים השתלבו עם אינטרסים אירופיים והדבר השפיע על המרחב העות'מאני משום שאפשר לקדם מיזמי תשתיות. באותו אופן השתלבו גם אינטרסים של יזמים ערבים ויהודים והביאו לשיתוף פעולה. אלא שהפיתוח הקולוניאלי תחת השלטון הבריטי העניק עדיפות משפטית ופוליטית ליהודים, שכן הניא-אימפריאליסטים הבריטים ראו בהם גורם לאומי מתווך (middleman minority) של ציוויליזציה ופיתוח. לכן עם השתלטות הבריטים על הארץ ולאורך שנות המנדט נותבו מיזמי הפיתוח לצד היהודי (שם, 64-68).

הזווית הגלובלית של נוריס מאפשרת גם השוואה מעניינת בין הפיתוח הכלכלי העות'מאני לזה הבריטי. אם, כטענתו של נוריס, מיזמי הפיתוח שהתנהלו בתקופת המנדט היו המשכם של חזונות ומיזמים עות'מאניים, הרי אפשר להשוות את הדרכים שבהן פעלו שתי האימפריות כסוכנות של פיתוח. סיפורו של נוריס משתמש ביעילות בהשוואה זו. הוא מראה שפלשתינה לא הייתה מבודדת מהאימפריה ומהעולם האירופי, שכן כבר בראשית המאה הייתה משולבת לחלוטין במערך המינהלי ובמערך התשתיות של האימפריה העות'מאנית כחלק בלתי נפרד ממחוז ביירות. המודרניזציה בפלשתינה לא התחילה עם הכיבוש הבריטי, והמעורבות האינטנסיבית של המעצמות האירופיות בפיתוח תשתיות באזור החלה בוודאי הרבה לפני מלחמת העולם הראשונה. נוריס מראה למשל כי בפלשתינה שלאחר הכיבוש הבריטי, כמו במקומות אחרים באימפריה, השתמשו הבריטים במהגרי העבודה שבשליטתם לקידום מטרות אימפריאליות. באמצעות הדוגמאות של פיתוח נמל חיפה ופרויקט ים המלח נוריס מדגים כיצד פיתוח קולוניאלי היה מוקד להתפתחות הקונפליקט היהודי-ערבי בפלשתינה. ההעדפה הבריטית למיזמי הפיתוח הציוניים עוררה מרירות רבה בקרב האוכלוסייה הערבית, שציפתה אף היא ליהנות מפירות העידן החדש. הזיכיונות שהעניקו העות'מאנים בים המלח היו חלק חשוב בהבניית שיח הפיתוח והמודרניזציה הערבי. הזיכיון הבריטי ניתן בדרך כלל ליהודים ובכך ייצג את נישול הערבים ואפלייתם על ידי שליטי המנדט, שניצבו ברקע הסכסוך הלאומי וסייעו להאצתו.

הסיפור של נוריס על פעלתנות קולוניאלית של פיתוח תשתיות, שהוא פרי של פוליטיקה בין-אימפריאלית, אזורית וגלובלית, מציג נקודת מבט חדשה על התפתחות הסדר האזורי במזרח התיכון. כמו בסיפור של בנטון ופורד, גם אצל נוריס אין גורם זר אחד ומונופוליסטי הקובע נורמות ומציב גבולות. תחת זאת, פרויקטים אקטיביסטיים רבי-משתתפים ונרטיב של קדמה ופיתוח מאפיינים את הדינמיקה של יצירה ויצירה מחדש של כוח קולוניאלי באזור. תהליך הקולוניזציה של המזרח התיכון בסיפור זה אינו תוצר של השתלטות כוחנית אימפריאליסטית גרידא, אלא מהלך של מוביליזציה קולוניאלית מרובת משתתפים. הארץ המובטחת הופכת בסיפור הזה לארץ מתפתחת, והסכסוך נתון בתוך מערך של אינטרסים כלכליים מרובים האופייניים לעידן זה של פיתוח קולוניאלי.

“נשף מסכות” אנגלו-ציוני: פעלתנות קולוניאלית ודיפלומטיה אתנו-לאומית

לעומת נוריס, המתאר דינמיקה אזורית של פיתוח כלכלי ומתמקד באינטראקציה בין פקיד אימפריה ויזמים עות'מאנים, מקומיים ואירופיים, ספרו של ג'יימס רנטון *The Zionist Masquerade* (Renton 2007) עוסק בפוליטיקה הבינלאומית שביסוד הצהרת בלפור. הוא מחזיר את חקר הפעלתנות האימפריאלית לבירות אירופה ומתעד שיתוף פעולה בין פקידים בריטים ומנהיגים ציונים בעיצובו של חזון קולוניאלי משותף. לטענת רנטון, השותפות האנגלו-ציונית התבססה על אמונה (מוטעית בעיקרה) של פקידים בריטים בכוחה של הלאומיות האתנית היהודית להשפיע על הפוליטיקה העולמית לטובת בריטניה בזמן המלחמה. סדר היום האתנו-לאומי היה אפוא בפני עצמו תולדה של פעלתנות קולוניאלית שהובילה לניסוח מחדש של הסדר הקולוניאלי כסדר של לאומים החוסים תחת הגנה משפטית וצבאית של האימפריה. מבחינה זו, ניתוחו של רנטון את המניעים שביסוד הצהרת בלפור מתאים לנקודת המבט בספרים הנסקרים כאן – הפניית המבט מן הקונפליקט הלאומי היהודי-ערבי אל הפוליטיקה הגלובלית, המסועפת ורבת-המשתתפים שהשפיעה על עיצובו של הסדר העולמי החדש.

לכאורה ספרו של רנטון הוא חוליה נוספת בסדרת הפרשנויות של היסטוריונים לסיבות שהניעו את הבריטים להצהיר בנובמבר 1917 כי “ממשלת הוד מלכותו רואה בעין יפה הקמת בית לאומי לעם היהודי בפלשתינה”. אך בעוד ההיסטוריוגרפיה של ההצהרה – הממוקדת באינטרסים הצרים יחסית של בריטניה בשעת המלחמה ובאופק של הסכסוך הלאומי שאחריה – מניחה מראש כי הלאומיות היהודית הייתה עניין בלתי תלוי שנוצל על ידי מערכת הפרופגנדה הבריטית, רנטון מעמיק ושואל מדוע האמינו הבריטים כי מרבית היהודים הם ציונים. תשובתו מבוססת על קריאה רחבה יותר, גלובלית והשוואתית הרואה בלאומיות האתנית יסוד מרכזי בפוליטיקה הדיפלומטית הבריטית.

לדברי רנטון, האמונה בווייטהול שהיהודים הם לאום קשורה לתפיסה הכללית כי קבוצות אתניות הן קבוצות גזעיות מאוחדות המובלות על ידי מודעות לאומית עמוקה. הפוליטיקאים והפקידים שהיו מעורבים בהצהרת בלפור הושפעו עמוקות מן האידיאולוגיה הלאומית-גזעית שהייתה דומיננטית באנגליה ובאירופה בסוף המאה התשע-עשרה. הם סברו שהציונות מייצגת את התשוקות האוטנטיות של יהודי העולם, השקפה שהייתה תמונת מראה לאידיאולוגיה ולזהות של הפקידים עצמם. הניסיון לכבוש את כוח ההשפעה (המדומיין) של היהודים באמצעות הכרה רשמית בלאומיותם היה חלק ממדיניות רחבה יותר של פוליטיקה אתנית, שבמסגרתה קבוצות אתניות ברחבי האימפריה וברחבי העולם נתפסו ככוחות אורגניים שיש לקנות את נאמנותם כדי להימנע מהשפעה עוינת עליהם – למשל השפעה גרמנית, ומאוחר יותר השפעה סוציאליסטית – וזאת באמצעות פנייה אל הזהות הלאומית שלהם.

הגישה ההשוואתית של רנטון מאפשרת לו לפרש לא רק את הצהרת בלפור אלא את מכלול היחסים האנגלו-ציוניים בזמן המלחמה כחלק ממערך של פעלתנות אתנו-קולוניאלית שבמסגרתה הפעילו הבריטים ברחבי האימפריה תעמולה מסיבית כדי לזכות בתחרות על תודעתן של קבוצות אתניות. מבחינת הבריטים, כך רנטון, הדבר היה חיוני להצלחת מדיניות

ההסכמה במלחמה. במילים אחרות, בהצהרת בלפור פעלו הבריטים כלפי היהודים כפי שפעלו כלפי קבוצות אתניות אחרות שאותן קיוו להניא מלתמוך במעצמות המרכז, ואת זאת הם ניסו לעשות באמצעות דיפלומטיה של הבטחות להכרה בלאומיותן. לטענת רנטון, מבחינה זו הצהרת בלפור כלל לא הייתה מונעת מאינטרסים בריטיים באימפריה העות'מאנית. הפעתלנות האתנו-ציונית של הבריטים כוונה לבירות אירופה ולארצות הברית, לא לפלשתינה.

רנטון פורש בספר את הרקע התרבותי ואת הנחות היסוד האידאולוגיות שהנחו את הפקידים הבריטים שהיו מעורבים בהצהרה. אך הוא אינו מסתפק בכך ומציג גם את תרומת הציונים לתהליך זה: וייטהול אכן קיבלה את הטענה בדבר חשיבותה של הלאומיות היהודית לפרופגנדה הבריטית, אך הייתה תלויה לחלוטין בפעילותם של אקטיביסטים ציונים שיספקו את הרציול ואת הדחף להצהרה. אחרי נובמבר 1917 שימשה הצהרת בלפור שלב ראשון בפרויקט תעמולה עולמי שהשתמש בסרטי תעמולה, בתצלומים ובספרים בניסיון לכבוש את דעת הקהל היהודית ולהביאה לתמוך בתוכניות המלחמה של בריטניה. גם בשלב זה פעלו הציונים להנחות את הממשלה הבריטית כיצד לשכנע את יהדות העולם שהצהרת בלפור אכן מכוונת לתקומה יהודית בפלשתינה. לאורך הספר מוצגת יהדות ארצות הברית כמושא למניפולציה הבריטית-ציונית. אולם היהודים בארצות הברית, שגם לפני המלחמה לא היו ציונים אדוקים, לא הפכו לכאלה במהלכה. במקום לייצר אחדות לאומית ייצרה הצהרת בלפור מחלוקת בקרב קהילות יהודיות בארצות הברית.

ואמנם, מכיוון שלהצהרת בלפור לא היה אלא תפקיד תעמולתי לשעת מלחמה, מבחינת הציונים עצמם היא נחשבה הישג מפוקפק, לטענת רנטון. כל שהצליחו לעשות הוא לשכנע את הבריטים להשתמש בציונות לצורכי תעמולה מבלי לקבל מהם כל התחייבות שמעבר לתנאים הכלליים והאמביוולנטיים שבהצהרה. אכן, הציונים נוצלו בידי התעמולה הבריטית; אך הם היו אלה שהציגו בפני הבריטים את כלי התעמולה הזה ולימדו אותם, צעד אחר צעד, כיצד להשתמש בו ומדוע לעשות זאת. במילים אחרות, כמו בסיפורים הקודמים על האקטיביזם הקולוניאלי שאפיין את התקופה, גם בהקשר של הדיפלומטיה האתנו-לאומית של ימי המלחמה לא היו הבריטים כוח מונופוליסטי יחיד בייצור הנרטיב המתחדש של האימפריה. הציונים בסיפור זה נוצלו, אך הם גם היו שותפים מלאים לייצור ולהעמקה של השיח האתנו-לאומי בשירות האימפריה.

רנטון נמנע במפורש מדיון ביחסם של הבריטים ללאומיות הערבית (שם, 5), ובתוך כך גם מדיון בהבטחותיו של סר הנרי מקמהון לשריף חוסיין ממכה, המתועדות בהתכתבויות ביניהם בשנים 1915-1916. לטענת רנטון, מכיוון שהצהרת בלפור לא הייתה מכוונת לפלשתינה ומכיוון שההבטחות לערבים לא הוזכרו בדיונים בעניינה, אין מקום לעסוק בערבים בניסיון להבין את הקשרה של ההצהרה, את תכליתה ואת השלכותיה. לדעתי, בכך הוא טועה. מכתבי מקמהון וחוסיין עודם נושאים את אותה עוצמה סימבולית ביחס לקונפליקט היהודי-ערבי, ממש כמו הצהרת בלפור. וממש כמו היסטוריונים העוסקים בהצהרה, גם היסטוריונים העוסקים בהבטחה לחוסיין עודם מתווכחים על כנות כוונותיהם של הבריטים כלפי הערבים ועל עוצמת הבגידה. מתבקש למקם את היחסים האנגלו-ערביים באותו עולם תוכן של דמיון הפקידים

הבריטים ויחסם כלפי קבוצות אתניות כתנועות לאומיות. גם כאן חשו הבריטים דחף עז להניא קבוצה אתנית, שאותה כינו "ערבים" ולעתים "מוסלמים", מתמיכה במאמצי המלחמה של מעצמות המרכז. במקרה הזה הדחיפות נבעה מחשש שהמשלה העות'מאנית תצליח לגייס את האוכלוסייה הערבית שתחת שלטונה לג'יהאד נגד מדינות ההסכמה, והדבר יפגע לא רק בכוח השפעתן וביתרונן הצבאי במזרח התיכון אלא גם ייצור תגובת שרשרת בקרב המוסלמים שתחת שליטה בריטית וזו תפר את השקט היחסי בהודו. בשני המקרים דמיינו הבריטים את שדה הפעולה הקולוניאלי כשדה המושפע מקהילות אתניות אורגניות שכל אחת מהן נושאת עמה סכנות וסיכויים לאינטרסים הבריטיים בעולם. הפעלתנות האתנו-דיפלומטית סביב שני המסמכים – הצהרת בלפור ומכתבי מקמהון-חוסין – היא תוצר של אותו הלך רוח קולוניאלי: האמונה בעוצמת החלוקה האורגנית של קבוצות נתינים ובצורך להסדיר את האינטרסים של האימפריה באמצעות תמרון מחושב של הסכנות והסיכויים הגלומים בה. נשף המסכות האנגלו-ציוני לא היה הנשף היחיד שהבריטים רקדו בו באותן שנים, והציונים לא היו הקבוצה היחידה שלקחה חלק באקטיביזם האתנו-דיפלומטי של הבריטים בקרב נתינים ונתינים פוטנציאליים.

שומרי הסף של סעיף 22: פעלתנות קולוניאלית ובירוקרטיה בינלאומית

ספרה העשיר ועטור השבחים של סוזן פדרסן *The Guardians* (Pedersen 2015) עוסק במנגנוני הפיקוח הבינלאומי של חבר הלאומים על שיטת המנדטים. פדרסן מובילה אותנו מן הפעלתנות הדיפלומטית של תקופת המלחמה, שאפינה את המשא ומתן על הצהרת בלפור ועל העתיד הקולוניאלי של האזור, אל הפעלתנות המשפטית והבירוקרטית של הסדר השלום המנדטורי. סעיף 22 לאמנת חבר הלאומים חילק את הטריטוריה של האימפריות המובסות ל-14 שטחי שיפוט באפריקה, במזרח התיכון ובאוקיינוס השקט והטיל עליהם משטר מנדטורי שתכליתו, כביכול, רווחה ופיתוח שייטיבו עם התושבים המקומיים. באמצעות מחקר ארכיוני מדויק פדרסן מראה כי המסגרת המשפטית הבינלאומית המנדטורית, שהתבססה במידה רבה על הסדר האימפריאלי הישן, הצליחה – מבלי להתכוון לכך – לעורר פעלתנות מוסדית ורפורמה במרחבים הקולוניאליים, בקרב האוכלוסיות שבשטחי המנדטים וגם בקרב פקידי המדינות המנדטוריות עצמן. ההסדר המנדטורי יצר לגיטימציה מחודשת למעצמות הישנות כשהפקיד בידיהן שליטה בשטחי שיפוט נרחבים מתוקף סעיף 22. אך בתוך כך, במהלך 18 שנות קיומו, הוא שימש כלי לאינטרנציונליזציה ושינה לחלוטין את הבסיס לגיטימציה זו. בהסדר בינלאומי זה עוצב מחדש הפרויקט האימפריאלי שאת מקורותיו מתארות בנטון ופורד, מתוך עסקנות משפטית בינלאומית מתמדת ואינטראקציה בין שחקנים גלובליים ומקומיים. כזכור, בנטון ופורד תיארו את הסדר העולמי בראשית המאה התשע-עשרה כתוצר של "בהלה לסדר" שבלבה פרויקטים של רפורמה משפטית, ששימשו בסיס להתפשטות קולוניאלית בגבולות האימפריה הבריטית ומעבר לה. לעומתן, פדרסן מתארת את הסדר הקולוניאלי בראשית המאה העשרים ובין מלחמות העולם כ"שדה כוח" (force field) של

פעלתנות גלובלית שבמרכזו ארגון בינלאומי – חבר הלאומים. את מקומם של חברי ועדות החקירה האימפריאליות בסיפורן של בנטון ופורד תופסים עתה פקידי חבר הלאומים, אשר בשילוב של אידיאולוגיה וילסונית ויזמות בירוקרטית מייצרים סיכונים חדשים עבור המערכת האימפריאלית הישנה. במרחב הציבורי הקולוניאלי מהדהדים כעת קולות שטרם נשמעו בו, קולות של ציבורים המצויים הרחק מז'נבה אך הוכנסו לתוך חלל התהודה שלה ותרמו לערעור הבסיס לגיטימציה של הסדר העולמי הישן. גם כעת, בסדר הבינלאומי המתגבש במאה העשרים, ממשיכים לפעול תוצריה של הפוליצינטריות שבנטון ופורד מזהות בתהליכי המשפטיזציה של האימפריה הבריטית במאה התשע-עשרה; אך הרחף להסדרה משפטית ומוסדית של הכאוס הבינלאומי אינו מייצר סדר ואחידות אלא כלים להגברת הריבוי והרעש, אגב הבנייתה של זירה בינלאומית.

פדרסן מצליחה לבטל את הדיכוטומיה האופיינית להיסטוריוגרפיה של שיטת המנדט בין הגישה האידיאליסטית, הרואה במנדט שלב חשוב בדרך הארוכה לדמוקרטיזציה ולזכויות אדם, ובין הגישה המבקרת את המערכת המנדטורית מנקודת מבט של אימפריה ומתוך האידיאולוגיות של עליונות תרבותית וגזעית האופייניות לנקודת מבט כזאת. לטענתה, שיטת המנדטים לא הייתה ניצחון אינטרנציונליסטי וגם לא מיזם אימפריאליסטי מובהק. תחת זאת פדרסן מציירת עבורנו מחדש, באמצעות תיאור אינטימי ומדוקדק של עבודת ועדת המנדטים הקבועה (PMC) של חבר הלאומים, דימוי של אימפריה לא יציבה שנעה ונדה בשטף של פעולות ותגובות נגד.

כפי שפדרסן מתארת, כל זה התאפשר מכיוון שבמהלך מלחמת העולם הראשונה ומיד אחריה התנגשו ביניהם האידיאליזם הווילסוני והריאלי-פוליטיק האימפריאלי, והתנגשות זו הביאה לפשרה ממוסדת בדמות חבר הלאומים. הארגון מצדו יצר מרחב פוליטי לפרויקטים אינטרנציונליסטיים מסוגים שונים. התפיסה המקובלת ראתה במשא ומתן על עתיד השטחים העות'מאניים במהלך המלחמה ומיד אחריה הזדמנות שתאפשר למעצמות לחלק ביניהן את השלל הטריטוריאלי; אולם למעשה, מתוך משא ומתן זה נוצר מנגנון של אקטיביזם בירוקרטי ומוביליזציה עממית על פני מרחבים קולוניאליים. המיקום הגיאוגרפי של חבר הלאומים בשווייץ הניטרלית, המזכירות הבינלאומית הפעילה והנטייה האידיאולוגית והתרבותית של חברי הוועדה לנורמות וילסוניות כגון שקיפות ופומביות יצרו סוגים חדשים של התנהלות דיפלומטית הנשענת על הרעיון המעורפל למדי של בינלאומיות.

פדרסן עוקבת באופן הדוק אחרי חברי ועדת המנדטים, חבורה קטנה שרוב חבריה היו גברים אך היו בה גם כמה נשים. אף שכל חברי הוועדה היו אירופים ולבנים, הם הזדהו עם משימת הפיקוח הבינלאומי שהוטלה עליהם. רובם היו מנוסים בזירה הבינלאומית ובמנגנונים הקולוניאליים של מדינות המוצא שלהם – ויליאם רפארד (Rappard) השווייצרי, פ'ד לאגארד (Lugard) הבריטי, פייר אורטס (Orts) הבלגי, ולנטין דאנוויג (Dannevig) הנורווגי, אלברטו תיאודולי (Theodoli) האיטלקי ואחרים – והם התייחסו ברצינות רבה למשימתם ובכל הזדמנות הגנו על סמכויות הוועדה ואף הרחיבו אותן. שילוב של אגו מקצועי ואידיאולוגיה

אינטרנציונליסטית אפיינו את דרכי פעולתם, והם שימשו עבור חבר הלאומים סוכנות פוליטית של ממש.

ז'נבה, שהייתה מרכז הפעילות של דמויות אלו, הייתה שדה כוח שהכוח הפועל בו אינו דיפלומטיה בין מדינות אלא פעלתנות נורמטיבית בינלאומית שיצרה בפני עצמה מציאות פוליטית משתנה. פדרסן מתארת למשל כיצד האסיפה השנתית של חבר הלאומים, אף שלא ביטאה רעיונות אנטי־קולוניאליסטיים מובהקים כפי שעתידה לעשות האסיפה הכללית של האו"ם, התארגנה והתנהלה באופן דמוקרטי כמעט: כחמישים חברי האסיפה השנתית (שייצגו את כל המדינות חברות הארגון, עד שלושה נציגים למדינה), "משומנים היטב" במשקה, הוכנסו למרחב ציבורי שבו היה עליהם להתנהג באופן תרבותי ולקדם אידיאולוגיה בינלאומית ללא קשר לעמדותיהם הפרטיות או לעמדות ממשלותיהם (שם, 6). פקידים של חבר הלאומים מילאו תפקיד מרכזי ביצירתה ובעידודה של הספירה הציבורית המתפתחת הזאת, הספירה הבינלאומית. הם יצרו טקסטים שהמידע בהם הזין ארגוני חברה אזרחית, עיתונאים ואקדמאים. אלה מצדם לחצו על ממשלותיהם לפעול בז'נבה, וכך נוצרה דינמיקה מעגלית שחזקה את כוח ההשפעה והמוניטין של הליגה בכל עת שאירע בעולם משבר כלשהו. הזירה שחבר הלאומים יצר – זירה בינלאומית רועשת, רבת־קולות, רבת־שיח, מגוונת – הקשתה על נציגי האימפריות לשלוט בשיח, לכוון אותו או לעצור אותו (שם, 58). כל ניסיון לשלוט בעולם "רועש ורבגוני" כל כך היה חסר סיכוי (שם, 8); היה יותר מדי רעש, יותר מדי גורמים היו מעורבים בשיחה, יותר מדי ערוצים הדהדו את הדברים שנאמרו בז'נבה לקהלים במרחק מאות ואלפי קילומטרים ממנה. לטענת פדרסן, לשפה ולטקסטים במערך זה היו עוצמה וסמכות יוצאי דופן – בעיקר לדוחות שנתיים של המעצמות, לחוות דעת, להמלצות ולפרוטוקולים של דיוני הוועדה, ולאמנת חבר הלאומים עצמה. הטקסטים פורסמו, הופצו בתפוצה רחבה וקיבלו תהודה. הרעיונות הבינלאומיים שבבסיס המערך הארגוני של חבר הלאומים קרמו עור וגידים דרך העיסוק בטקסטים האלה, כתיבתם, שכפולם, שכתובם והפצתם.

מכיוון שלתושבים בשטחי המנדטים לא הייתה זכות עמידה ישירה בפני חבר הלאומים, ומכיוון שלוועדת המנדטים לא הייתה גישה ישירה לשטחי המנדטים, ערוץ התקשורת העיקרי בין התושבים לוועדה היה העתירה הציבורית. תושבי פלשתינה, סוריה, דרום־מערב אפריקה וסמואה פנו לוועדה בכתב בתלונות על מגוון כשלים והפרות של הסכמי המנדט שנעשו על ידי הכוחות המנדטוריים. פרוצדורת העתירה יצרה מקום להשמעת קולם של גורמים שטרם נשמעו בזירה הבינלאומית. העתירה לוועדה הכריחה את הפונים להבין ולהפנים את "המבנה האוטוריטרי וההיגיון הפטרנליסטי של המנדטים" (שם, 93), אך המעורבות של גורם שלישי – ועדת המנדטים – הפכה את יחסי השליטה למורכבים יותר. הכללים, הפרקטיקות והפרוצדורות של הוועדה יצרו סיכונים חדשים עבור האימפריות. מכיוון שסעיף 22 באמנת חבר הלאומים אסר על סיפוח, שיטת המנדטים יצרה בפועל שיח על מושגים כמו ריבונות, עצמאות ומסוגלות. פדרסן בוחנת כיצד הותקפו המושגים הללו בתקופה היצרנית ביותר של הוועדה, בשנים 1927–1933, עם כניסתה של גרמניה לארגון, בניסיון להגביל את אויבותיה מזמן המלחמה ולחדש את כוחה האימפריאלי. בשלב זה חברי הוועדה חשו מחויבים להתמודד

ישירות עם שאלות שקודם לכן נותרו ללא מענה בהסכמת המעצמות: למי נתונה הריבונות בשטחי המנדט אם המדינה המנדטורית אינה אלא נאמנה בניהולה? כיצד השליטה הפוליטית נוגעת לשליטה בשוק? כיצד לאזן בין החובה לפיתוח שטחי המנדט ובין הרצון לדחוק החוצה מתחרים? מה משמעותה של עצמאות בעתיד פוסט-מנדטורי? פדרסן חושפת בפנינו ארגון יצרני מבחינה פוליטית ובעל השפעה, גוף בינלאומי שכוח השפעתו כמעט שווה לזה של מדינה. היא עושה זאת באמצעות ניתוח של היחס בין רעיונות ואינטרסים, אירועים ומשברים, ובחינת השלכותיה הבלתי מתוכננות של נקודת מבט חדשה על העולם. כמו שלושת הספרים האחרים, גם ספרה של פדרסן מסייע לראות לא רק שההיסטוריה הקולוניאלית של האזור היא היסטוריה גלובלית, אלא גם שהכוחות שפעלו לייצרה נמצאו במקומות בלתי צפויים.

*

התחלנו סקירה זו בסיפורן של לורן בנטון וליסה פורד על הולדת הסדר הבינלאומי מתוך פוליטיקה של המשפט באימפריה הבריטית. סיפור זה שימש מפתח להבנת הפרספקטיבה שמציעים שלושת הספרים האחרים לגבי התהליך ההיסטורי שברקע היווצרותו של סדר בינלאומי במזרח התיכון. פיתוחם של פרויקטים אזוריים מורכבים כמו מיזמי תשתיות עות'מאניים, בתים לאומיים ומסגרות טריטוריאליזם מנדטוריות התאפשר מתוך אינטראקציה פוליטית ומשפטית של שחקנים רבים, לעתים שחקני משנה במסגרת האימפריאלית: פקידים בריטים ועות'מאנים, חברות סחר, חברות ביטוח ומימון, רפורמטורים בינלאומיים, מומחי מודיעין ודיפלומטים, לוחמים ומורדים. מתוך כאוס פעלתני זה, ולא מתוך מודל מתוכנן, מוצדק וידוע מראש, נולד הסדר הבינלאומי באזור. הוא אופייני בבהלה לסדר, ככותרת הספר של בנטון ופורד; ביזמות של פיתוח תשתיות על פי נוריס; בדיפלומטיה אתנו-קולוניאלית על פי רנטון; בשדה כוח של אקטיביזם בירוקרטי בינלאומי על פי פדרסן. כך או כך, הספרים הללו מספקים הזדמנות להבין מחדש את הסיפור של תהליך הקולוניזציה במזרח התיכון, מעבר לנרטיב הסטטי של חלוקת האזור למסגרות לאומיות טריטוריאליזם בידי גורם זה, ולקוראו כסיפור על יצרנות משפטית פוליטית ועל הבניה פוליציטרית של גבולות בין מערכות אימפריאליות, בינלאומיות וגלובליות. כיצד נולד הסדר של שנת 1917? מהן השלכותיהן של ההתפתחויות הדרמטיות בזמן המלחמה על המרחב האזורי שעוצב בעקבותיה? הספרים שנסקרו כאן אינם מציעים תשובה מכרעת לשאלות אלו, והן בוודאי יוסיפו להעסיק היסטוריונים במאה השנים הבאות, אך הם מעמיקים את נקודות המבט בחקר ההיסטוריה של הסדר הבינלאומי במזרח התיכון ומרחיבים את ההשקפה אל מעבר לסכסוך הלאומי, אל מרחבים גיאוגרפיים, נקודות זמן, מוסדות ושחקנים מרובים ומגוונים.