

# מדיניות לאומית והצי הטרנס־אוקייני

סמואל פ' הנטינגטון<sup>1</sup>

פורסם לראשונה בכתב העת: Proceedings - Vol. 80/5, מאי 1954<sup>2</sup>

תרגום מאנגלית: דנה פרייזלר סוורי

שאלת מקום הכוח הצבאי במסגרת הביטחון הלאומי של מדינות היא משאלות היסוד המעסיקות מקבלי החלטות ברחבי העולם. לשאלה זו חשיבות מיוחדת עבור צה"ל, שחוזה כיום שינויים מהפכניים בסביבת הפעילות שלו, במעמדו האזורי ובדימויו הציבורי. מאמרו של הנטינגטון, אשר עוסק בשאלה זו, הוא מקור השראה חשוב לצה"ל ובעיקר לכוחות היבשה, שנדרשים לחשוב מחדש על מקומם במסגרת תפקידו האזורי של צה"ל, שפועל יותר ויותר ב"מעגלים רחוקים".

מאמרו של הנטינגטון דן בשינויים שעל הצי האמריקאי לעבור בעידן "המלחמה הקרה", אך השאלות הנוקבות שהוא מציב לצי והמלצותיו בנוגע לצורך בבחינה עצמית ביקורתית ובהשתנות מערכתית רלוונטיות גם לכוחות היבשה הצה"ליים.

## הקדמה מאת מייג'ור גנרל (בדימוס) טום וילקרטון, צי האמריקאי USMC, ראש המכון הימי האמריקאי

פרופ' סמואל הנטינגטון מאוניברסיטת הרווארד, ממדעני המדינה הדגולים בדורנו, כתב את המאמר הזה בהיותו בן 27, שלוש שנים לפני פרסום ספרו הקלאסי החייל והמדינה על יחסי חברה-צבא. במאמר החשוב הזה הציב הנטינגטון אתגר לצי,

<sup>1</sup> סמואל פ' הנטינגטון (18.4.1927-24.12.2008) היה פרופסור למדע המדינה, שכיהן כראש בית הספר ללימודים בין־לאומיים באוניברסיטת הרווארד בארצות הברית. רבים ממחקריו עסקו באסטרטגיה לאומית, יחסי צבא-ממשלה והפיכות צבאיות. בעת כתיבת המאמר (1954) שימש כמרצה זוטרי בחוג לממשל באוניברסיטת הרווארד ולימד בקורס "ממשל וביטחון", מהקורסים הבודדים בנושא ביטחון לאומי ויחסי צבא ומדינה, שהיו קיימים בזמנו במערכת האקדמית בארה"ב.

<sup>2</sup> Proceedings - May 1954 Vol. 80/5/615 | U.S. Naval Institute. <https://www.usni.org/magazines/proceedings/1954/may>

שרלוונטי היום אף יותר משהיה לפני 50 שנה: "צבא ללא תפיסה מוגדרת היטב גורם לבלבול בקרב הציבור וההנהגה הפוליטית באשר לתפקידו, שמוביל לעוינות עד חוסר עניין במימון צרכיו ומשאביו." ובהקשר לצי עולה השאלה "איזה תפקוד ממלא הצי, שמחייב את הציבור לממן אותו?"

## 1. המרכיבים של הזרוע הצבאית

מרכיביה של זרוע צבאית כוללים את תפקידה ביישום המדיניות הלאומית. קרי, התפיסה האסטרטגית של הזרוע. לרוב, תפיסה כזו מתארת איך, מתי, ואיפה אמורה הזרוע הצבאית להגן על המדינה אל מול האיומים על ביטחונה. העדר תפיסה שכזו תהפוך את הזרוע לחסרת תועלת, תועה בין מטרות אחדות, מנוגדות ומבלבלות, עד שתגיע להתנוונות פיזית ומורלית.

זרוע צבאית יכולה למלא גם תפקידים שאינם קשורים לביטחון החיצוני של המדינה, כגון תפקידי שיטור פנימי, הצלה מאסונות ואימון אזרחי, ואולם, אלה נותרים במסגרת האחריות המשנית שלה. הזרוע לא נועדה למלא תפקידים אלה, אך היא מסוגלת למלא אותם, בזכות יכולותיה להתמודד עם איומי הביטחון הלאומי. זרוע כוללת דברים רבים: אנשים, אמצעי לחימה, בסיסים, ציוד, מסורת וארגון. כל אלה חסרי משמעות או תועלת ללא מטרה משותפת שמכוונת ומגדירה את הזיקות ואת תרומתה למדיניות הלאומית.

המרכיב השני של זרוע צבאית הוא המשאבים, אנושיים וחומריים, שנדרשים ליישום תפיסתה האסטרטגית. על-מנת להבטיח את קיומה, על הזרוע להבטיח את תקציבה, שתלוי בהסכמה ציבורית להקצות לה את המשאבים הנדרשים, ולהעדיף אותה על פני גורמים אחרים. כלומר המשאבים שתקבל הזרוע במדינה דמוקרטית הם פונקציה של התמיכה הציבורית בה. באחריות הזרוע לטפח תמיכה חיונית זו, שאותה היא תוכל לגייס רק אם תהיה בידה תפיסה אסטרטגית שמגדירה היטב את תפקידה ותרומתה לביטחון הלאומי. מכאן, שמרכיב התמיכה הציבורית תלוי, בטווח הארוך, בתפיסה האסטרטגית של הזרוע. אם לזרוע לא תהיה תפיסה אסטרטגית מנוסחת כהלכה, הציבור וההנהגה הפוליטית יהיו מבולבלים באשר לתפקידה ובעיקר, לא בטוחים בנחיצותה ולכן עוינים לדרישותיה התקציביות.

מבנה ארגוני הוא המרכיב השלישי של זרוע צבאית. לנוכח שני המרכיבים הקודמים, עולה הצורך לארגן את המשאבים הציבוריים שקיבלה הזרוע, בצורה האפקטיבית ביותר, כך שתוכל ליישם את תפיסתה האסטרטגית. קרי, גם המבנה הארגוני תלוי בתפיסה האסטרטגית. מאחר ואין צורה אידיאלית לארגון צבאי, סוג הארגון הנחוץ לזרוע צבאית אחת בעלת תפיסה אסטרטגית מסוימת לא בהכרח יתאים לזרוע אחרת בעלת תפיסה שונה. הדבר נכון לא רק ברמות הטקטיות בארגון, אלא גם ברמות הגבוהות יותר, הניהולית והאגפית.

לסיכום, זרוע צבאית משמעה גוף בעל תפיסה אסטרטגית, שמגדירה את תפקידה

של הזרוע במסגרת המדיניות הלאומית, תמיכה ציבורית שמספקת לה את המשאבים הנחוצים למילוי תפקידה, ומבנה ארגוני שמאגד את המשאבים ומאפשר להטמיע באפקטיביות את התפיסה האסטרטגית.

שינויים במאזן הכוחות הבין-לאומי יובילו בהכרח לשינויים במדיניות הביטחון הלאומי בכל מדינה. אלה יובילו לשינויים במדיניות הלאומית ובהתאם לשינויים בתפיסה האסטרטגית של הזרוע. זרוע צבאית המסוגלת להתמודד עם איום מסוג אחד, עלולה לאבד את זכות קיומה אם העלמותו או החלשותו של האיום. אם ברצונה של הזרוע להמשיך ולהתקיים עליה לפתח תפיסה אסטרטגית חדשה להתמודדות עם איומים אחרים. שינוי בתפקידה האסטרטגי יכול להוביל גם להרחבה, הסכמה, או שינוי בתמיכה הציבורית לה זכתה בעבר, ואף לשינוי המבנה הארגוני לנוכח שינוי המשימה.

## 2. המשבר בצי

הטענה כי הצי האמריקאי עבר משבר קשה לאחר מלחמת העולם השנייה לא ניתנת להכחשה. עם זאת, לא בהכרח הובן טבעו והיקפו האמיתי של המשבר. מאחר ולא היה זה משבר קלאסי של כוח אדם, של מפקדים, של ארגון, של משאבים, של טכנולוגיה או של אמל"ח. זה היה משבר עמוק בהרבה. הוא נגע בעצם קיומו של הצי והשפיע על התפיסה האסטרטגית הבסיסית שלו. המשבר הציב את הצי אל מול שאלת המפתח: איזה תפקיד ממלא הצי שמחייב את הציבור האמריקאי לממן אותו? המשבר נוצר מאחר והתשובה הקבועה של הצי לשאלה זו – התפיסה האסטרטגית שהציג הצי ואשר אותה קיבל הציבור מזה יותר מחצי מאה – איבדה ממשמעותה בעבור הצי עצמו וכבר לא הייתה מספקת בעבור הציבור הרחב.

משבר זה בא לידי ביטוי במצב הפרדוקסלי שבו מצא עצמו הצי בשנת 1945: צי ימי, הגדול ביותר מאז הקמתו, ללא סיבה טובה להמשיך ולהחזיק בו יותר. 15 ספינות המלחמה, 100 נושאות המטוסים, 70 השיטות, 350 המשחתות, ו-200 הצוללות המפוזרות בבדידות מזהרת ברחבי העולם. היה נראה בלתי אפשרי ואף מגוחך, להמשיך לטעון כי הצי הוא "קו ההגנה הראשון של ארה"ב", כאשר אין עוד מפני מי להגן.

מבקרי הצי לא איחרו להציף את הירידה בתמיכה הציבורית לנוכח פרדוקס זה. כפי שציין קצין בכיר בחיל האוויר: "למה עלינו להחזיק צי בכלל? לרוסים יש צי קטן, אם בכלל, הצי היפני הוטבע, הציים של שאר מדינות העולם הם זניחים, ולגרמנים מעולם לא היה צי משמעותי. מה שאני מנסה להגיד הוא, מול מי מתוכנן הצי הגדול הזה להילחם? אין לו אויב להילחם בו, מלבד אולי חיל האוויר של צבא ארה"ב. לדבר בימינו על המלחמה הבאה באוקיינוס, זו הנחה מגוחכת. הסיבה היחידה שלנו להחזיק בצי היא רק בגלל שיש למישהו אחר צי ימי ואנחנו בטוח לא צריכים לבזבז עליו עוד כסף."

היגיון זה קרץ לציבור הרחב והצטרף לביקורת הרחבה ממילא נגד הצבא, לאחר מלחמת העולם השנייה, יחד עם הרצון לצמצם את תקציב הביטחון, והעובדה כי זרוע אחרת בצבא אחזה ביכולת טרנסאטלנטית גרעינית - היגיון אסטרטגי חדש יחסית, שהבטיח מקסימום ביטחון במינימום משאבים ומעורבות בין-לאומית. לא מפתיע כי בסקר גאלופ משנת 1949 עלה כי 76% מהציבור האמריקאי האמינו שחיל האוויר ימלא את התפקיד המרכזי בכל מלחמה עתידית, ואילו רק 4% חשבו כי יהיה זה הצי. חוסר תועלת זה הוביל גם להשלכות ארגוניות. הצי התנגד, למשל, לכל ניסיון לאיחוד עם זרועות הצבא. הצי נאלץ להישען על עצמאות ארגונית מאחר ולא היה לו שום היגיון אסטרטגי או משימה ייחודית, שיאפשרו לו לשמר את זהותו ואת אחדותו. מציאות זו אפשרה לצייר את הצי כקבוצה של אדמירלים עקשנים, המתנגדים לכל איחוד ממניעים אנוכיים בעיקר, דבר שפגע אף יותר בתמיכה הציבורית בצי.



תמונה 1: ירי תותחים ימיים (Photo by PH1 Jeff Hilton, U.S. Navy)<sup>3</sup>

<sup>3</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/USS\\_Iowa\\_\(BB-61\)#/media/File:BB61\\_USS\\_Iowa\\_BB61\\_broadside\\_USN.jpg](https://en.wikipedia.org/wiki/USS_Iowa_(BB-61)#/media/File:BB61_USS_Iowa_BB61_broadside_USN.jpg)

הסיבות למשבר התכלית בצי וההשלכות הארגוניות והפוליטיות שלו נבעו בין היתר מהשינויים במאזן הכוחות הבין-לאומי בעקבות מלחמת העולם השנייה, האיומים החדשים על הביטחון הלאומי האמריקאי שלאחר המלחמה, וההתאמות שנעשו במדיניות החוץ האמריקאית אל מול האיומים החדשים. מבקריו של הצי טענו כי השינויים הללו הותירו את הצי ללא תפיסה אסטרטגית מתאימה לעולם שלאחר המלחמה. על הצי היה מוטל, אם כן, למצוא מה תפקידו במדיניות הלאומית החדשה, זאת כדי להוכיח שהמבקרים טועים וכדי להימנע מלהפוך לזרוע משנית שכל משימתה הוא הגנה על קווי אספקה. מכאן שהתזה המרכזית במאמר זה היא כי מתוך אי הוודאות של העידן שלאחר המלחמה, בלבול ודה-מורליזציה, התפתחה דוקטרינה חדשה בצי, שאפשרה לחבר מחדש את הצי למטרות הלאומיות. מהותה של הדוקטרינה כבר תוארה בידי כמה מפקדים והוגי דעות בצי ופיתוח הדוקטרינה ישפיע בסופו של דבר גם על גיוס דעת הקהל והארגון מחדש של הצי. ואולם דוקטרינה זו מחייבת מהפכה בסיסית בחשיבה הצבאית על הצי. בהמשך המאמר, ולפני שנפרט על אודות הדוקטרינה החדשה, נסקור את טבע היחסים בין הצי למדיניות הלאומית בעבר.

### 3. הצי והמדיניות הלאומית: התקופה הקונטיננטלית

את השלב הראשון של מדיניות הביטחון הלאומי האמריקאי ניתן לכנות התקופה הקונטיננטלית. תקופה זו נמשכה מהקמתה של הרפובליקה ועד לסוף המאה ה-19 (1890). בתקופה זו, האיומים המרכזיים על הביטחון הלאומי נבעו והתממשו ביבשת האמריקאית. היכולות המוגבלות של ארה"ב בשנים אלה לא אפשרו לה להקרין כוח מעבר לחצי המערבי של כדור הארץ. ואכן מבחינה היסטורית ניתן לכנות את התקופה הזו כתקופת ביסוס העליונות של ארה"ב ביבשת האמריקאית. מדיניות זו באה לידי ביטוי בחוסר הנכונות של ארה"ב להיקשר בבריתות עם כוחות לא אמריקאיים, בהכרזה ובהגנה על עקרונות 'דוקטרינת מונרו', ובהתפשטות ההדרגתית של ארה"ב מערבה באוקיינוס הפסיפי.

בשנים אלה הייתה ההתמודדות עם האיומים שהתפתחו על הביטחון הלאומי, לרוב ביבשה והכוח הימי מילא תפקיד משני ביישום המדיניות הלאומית. האיום המרכזי נבע מהשבטים האינדיאניים בגבול המערבי והדרומי. מול איום זה התמודדו בעיקר הצבא והמיליציות. גם במלחמה ב-1812 לא הצליח הצי האמריקאי למנוע את התגבור הימי הבריטי לקנדה, את כיבוש הבירה ושריפתה, ואת הנחתת הצבא בניו-אורלינס, מי שהתמודד עם איומים אלה היו הכוחות הקרקעיים בשטח. גם המלחמה במקסיקו הייתה בעיקרה עיסוק של הצבא, אף-על-פי שלקראת סופה שירת הצי את הצבא בהנחיתו את כוחותיו של הגנרל סקוט בוורה קרוז. מאוחר יותר באותה מאה כאשר הפרה הנוכחות הצרפתית במקסיקו את 'דוקטרינת מונרו', ההתמודדות עם איום זה וקטיעת קווי האספקה בין צרפת למקסיקו לא נעשו

ע"י הצי, אלא בהובלת כוחותיו של הגנרל שרמן לאורך נהר הריי גרנדה. למעשה, בתקופה זו לא נעשה שימוש בכוח הצבאי האמריקאי מחוץ ליבשת אמריקה. הצבא האמריקאי הקדיש את כל מאמציו לחיסול הדרגתי של כל האיומים האפשריים לביטחון ארה"ב בחצי הזה של העולם. הרגיעה מול האינדיאנים בשנות התשעים של המאה ה-19 הייתה למעשה סופו של השלב הזה במדיניות האמריקאית, שהגיע לקיצו הרשמי עם 'הצהרת אולני' לממשלת בריטניה במסגרת סכסוך הגבולות בוונצואלה ב-1895: "היום ארה"ב היא למעשה הריבון ביבשת הזו [אמריקה], ומעורבותה ביבשת והוראותיה נתפסות כחוק בעיני הנתינים המקומיים."

מעמדו המשני של הצי בתקופת המדיניות הקונטיננטלית בא לידי ביטוי במגוון של עיסוקים בפריפריה הצבאית. לצי היו שלושה עיסוקים עיקריים: הראשון, אחריות הצי על הגנת החופים; מתקופת ממשלו של ג'פרסון ועד לשנות השמונים של המאה ה-19, מה שהוביל לייצור סדרתי של ספינות תותחים ופיקוח. השני, הצי היה אחראי על הגנת נתיבי המסחר האמריקאיים מעבר לים, ובעת מלחמה, על פשיטה על נתיבי הסחר של האויב. למטרה זו נפרשו כחצי תריסר שיטות בכל רחבי העולם מהים התיכון ועד לים ההודי המזרחי, וצוידו בפריגטות קרביות מהירות. השלישי, בעת מלחמת האזרחים והמלחמה במקסיקו, בעת שארה"ב נלחמה בשתי מדינות ללא כוח ימי, הצי מילא תפקיד חשוב בהטלת מצור על האויב ובסיוע לפעולות דרך הים. פעולות מגוונות אלה לא פגעו בתפקוד הצי בתקופה הזו. מאחר והיו אלה פעולות משניות בחשיבותן, התמקד הצי בפעולות סיוע אזרחיות מגוונות, אך כאלה שתורמות ישירות לאתגרים הביטחוניים. כך, למשל, תמך הצי במשלחות מחקר מדעיות, בארגונים של מסעות גילוי, קציני הצי מילאו תדיר משימות דיפלומטיות ורבים אף הוצבו כמנהלים במחלקות המדינה הממשלתיות. ככלל, בתקופה זו, לא מילא הצי תפקיד חיוני בהתמודדות עם איומים ביטחוניים מרכזיים ולכן נטה לפזר את יכולתו סביב מגוון פעולות אזרחיות וצבאיות.

מעמדו המשני של הצי במדיניות הלאומית התבטא בתמיכה ציבורית נמוכה בתקופה זו. ההתפשטות המתמשכת של ארה"ב מערבה פגעה בהדרגתיות בכוחם הפוליטי של מצדדי הצי. לאחר גירושם מהשלטון של הפדרליסטים ב-1800, נשלט הממשל ע"י קבוצות פוליטיות, מתנגדות לרוב, ולעיתים פשוט אדישות לצי. המגזר החקלאי במדינה נטה לראות בממסד הצי עול לא רצוי ואף סכנה לכלכלה הלאומית. בתקופת הייאוש, ששיאה בשנים שלאחר מלחמת האזרחים, היה על הצי להתמודד עם מציאות פנימית לא פשוטה.

מאחר ולצי לא היה תפקיד מוגדר במילוי המדיניות הלאומית, לא היה נחוץ לו ארגון שיבחין בין המשימות האזרחיות לצבאיות. כתוצאה מכך, ולמרות שינוי ארגוני משמעותי שעבר ב-1842, ולמרות הקמת משרד ממשלתי לענייני הצי, המבנה הארגוני בצי נותר יחסית מיושן לאורך כל התקופה. לא תחת המועצה לניהול הצי ולא תחת הפיקוח של השר החדש הייתה הפרדה בצי בין המשימות האזרחיות



לצבאיות. כאשר במהלך מלחמת האזרחים נקרא הצי למלא משימה צבאית חשובה, קצין מיוחד היה מוקצה על-מנת להוביל את המשימות הצבאיות של הצי. מלבד אלה, ארגון הצי ביטא את חוסר היכולת שלו לפתח תפיסה אסטרטגית רלוונטית למטרות המרכזיות במדיניות הביטחון הלאומי.

#### 4. הצי והמדיניות הלאומית: התקופה האוקיינית

המציאות הקודמת עברה שינוי בשנות התשעים של המאה ה-19. כאשר החלה ארה"ב להקרין את כוחה ואת האינטרסים שלה מעבר לים. רכישת נכסים טריטוריאליים מעבר לים והמעורבות האמריקאית בשימור מאזן הכוחות באירופה ובאסיה, שינו את אופיים של האיומים הביטחוניים שעמם היא התמודדה. האיומים על ארה"ב בתקופה זו נבעו לא מהיבשת האמריקאית, אלא מהאזורים באוקיינוס האטלנטי והפסיפי, ומהמדינות סביבם. לכן, השליטה והעליונות באוקיינוסים הפכה לצורך ביטחוני חיוני, בדיוק כפי שבעבר היה חיוני להשיג עליונות ביבשת אמריקה. שינוי זה במדיניות האמריקאית בא לידי ביטוי דרמטי במלחמה בספרד. מה שהחל כמאמץ לסילוק מדינה אירופאית בינונית מאחיזה לא מבוססת בשטח ביבשת אמריקה, הסתיים בהרחבת האינטרסים והאחריות האמריקאית בצד הרחוק של האוקיינוס הפסיפי.

עמדתה החדשה של ארה"ב הפכה אותה לאחד מהכוחות המרכזיים בעולם, שניסו להקרין את צורכי הביטחון שלהם בעזרת פיתוח כוח ימי. משמעות הדבר הייתה שינוי דרמטי במעמד הצי, ואילו תפקיד הצבא ביישום המדיניות הלאומית הפך כעת למשני. הצי לא היה רק "קו ההגנה הראשון של האומה", וכבר לא מילא מגוון משימות לא חיוניות לביטחון הלאומי. במהלך מעט יותר מעשרים שנה, בין 1886 ל-1907 התקדם הצי מהמקום ה-12 למקום השני בצי העולם. השינוי הדרמטי חייב מהפכה בחשיבה של הצי, בפעולותיו ובארגונו.

המהפכה בחשיבה של הצי ופיתוחה של תפיסה אסטרטגית חדשה הגיעה לשיאה במסגרת עבודתו של אלפרד תייר מהן. כתביו של קצין הצי הציגו באופן מדויק את תפקידו החדש של הצי. מהן תקף את הרעיון הישן כי תפקידו של הצי מתמצה בהגנת החופים ובפגיעה בנתיבי הסחר של האויב, וטען כי תפקידו האמיתי הוא שליטה בימים, שתושג על-ידי השמדת ציי האויב. מהן ציין בבזו את תפקודי "השיטור" שהועברו לצי בתקופה הקודמת. עם זאת לא הצליח מהן להבחין כי גם משימות השיטור הללו תרמו להשגת המטרות הלאומיות בתקופה הקודמת, בזמן שהדוקטרינה של "שליטה בימים" רק התפתחה. על-מנת להבטיח שליטה בימים היה הכרחי לבנות צי קרבי חזק מזה של האויב, בדרך של בניית יותר אוניות מכל מדינה אחרת, וספינות גדולות יותר ובעלות כוח אש חזק יותר מזה של האויב. נוסף על כך היה צריך להשתמש באוניות אלה יחדיו, במסגרת של צי אחד חזק, ולא להמשיך ולפזרם בשיטות קטנות על פני כל הגלובוס. התוצאה של תהליך זה הייתה

מרוץ חימוש ימי, ספינות תותחים גדולות, ותאוריית ריכוז הכוח כמטרה הראשית של האסטרטגיה הימית הנוכחית.

באופן כללי, דוקטרינת מהן אומצה על-ידי כל ציי העולם. ואולם, כל מדינה התאימה אותה לאיומים הייחודיים שלה. עד מלחמת העולם השנייה, הדאגה העיקרית בארה"ב הייתה מפני הצי היפני והגרמני. הצי האמריקאי רוכז בחוף האטלנטי – שם רוכזו רוב הבסיסים והמספנות ומשם גם קיבל הצי את עיקר תמיכתו הציבורית. רק עם השמדתו של רוב רובו מצי השטח הגרמני הועבר הצי האמריקאי לאזור הפסיפי, ובשני העשורים הבאים התמקדה רוב החשיבה הימית האמריקאית במלחמה נגד יפן. חשיבה זו השפיעה הן על מיקומו של הצי, הן על פיתוח אמל"ח ותו"ל ימי שיתאימו למרחבי האוקיינוס הפסיפי. המימוש של אותה תפיסה אסטרטגית שהתפתחה ב־20 השנים הקודמות, נעשה בפועל במהלך המלחמה הימית נגד יפן בשנים 1941–1945.

בד בבד עם עליית חשיבותו של הצי בשיקולי הביטחון הלאומי מסוף המאה ה־19, עלתה גם התמיכה הציבורית בו. דעת הקהל ראתה בצי כביטוי לתפקידה החדש של ארה"ב בפוליטיקה העולמית. המגזר העסקי, שבתקופה זו התחזקה השפעתו על הממשל, על חשבון המגזר החקלאי, נטה לתמוך בצי. הוקמה ליגה למען הצי בארה"ב שמילאה תפקיד מרכזי בחיבור בין הצי לציבור. הנשיאים – בעיקר שני הרוזוולטים – ומנהיגי הקונגרס נטו להסכים עם בקשות התקציב של הצי. כך הצליח הצי לגייס את התמיכה הציבורית שהייתה חיונית בעבורו על-מנת להוציא אל הפועל את תפיסתו האסטרטגית.

המשימות החדשות של הצי הובילו גם לארגונה מחדש של מחלקת הצי. צורתו החדשה של הצי ועלייה במשימות הצבאיות שלו הובילו לחלוקה בין משימות אזוריות למשימות צבאיות במחלקת הצי. הרפורמיסטים בצי ביקשו לשנות את המבנה הארגוני, כך שיבטא נכון את שתי המשימות הראשיות. ב־1900 הצליחו להקים את המועצה הכללית, וב־1909 את המוסד לסיוע ימי, עד שבסופו של דבר הוקם המשרד לענייני הצי ב־1915. במהלך השנים היה ראש המשרד אחראי על המשימות הצבאיות של הצי בעוד מנהלי המחלקות דיווחו לשר על המשימות האזרחיות.

## 5. מדיניות לאומית בעידן האירו־אסייתי

מצד אחד, הפך הים לבסיס העיקרי של הצי השישי האמריקאי, ואילו הצי עצמו הפך להיות בסיס מבצעי להקרנת כוח, אלפי קילומטרים לכל כיוון.

סיומה של מלחמת העולם השנייה סימלה שינוי נוסף במדיניות הביטחון האמריקאית לעומת השינוי שחל בסוף המאה ה־19. האיומים באוקיינוס האטלנטי והפסיפי נעלמו, אך למעשה הם רק הוחלפו באיומים אחרים ורציניים לא פחות, שמקורם בליבה של היבשת האירו־אסייתית. כתוצאה מכך עברה המדיניות האמריקאית לעידן שלישי, שכלל הקרנת כוח אמריקאית או אפשרות להקרנת כוח



כזו במקרה של מלחמה ביבשת האירו־אסייתית. הדרך הברורה והקלה להקרין כוח שכזה הייתה בעזרת הפצצות אסטרטגיות ארוכות טווח, ולכן התרכזה המדיניות האמריקאית מייד לאחר המלחמה בבניין כוח גרעיני ובמפציצים הבין־יבשתיים. לאחר מכן נעשה מאמץ לבנות מערכת של בריתות שכללה המשך של נוכחות הכוחות האמריקאים ביבשת אירופה. שתי גישות אלה סיפקו לחיל האוויר ולצבא תפקידים אסטרטגיים ביישום המדיניות הלאומית. אל מול זאת, מה נותרה משימתו של הצי? מה התפקיד שאותו יוכל הצי למלא בהקרנת כוחה של ארה"ב ביבשת אירופה? זה היה האתגר שאותו הציבה מדיניות החוץ האמריקאית החדשה לצי, מולו עמד צי מגמגם ומהסס, עד להופעתה של דוקטרינה ימית חדשה, שאפשרה לצי להגדיר מחדש את תפקידו בעידן המלחמה הקרה.

## 6. הדוקטרינה הימית החדשה: הצי הטרנס־אוקייני

הדוקטרינה החדשה שלאחר המלחמה, כפי שבאה לידי ביטוי בקרב מפקדי הצי והוגי הדעות בו, עוסקת למעשה בתאוריה של הצי הטרנס־אוקייני, שמשמעה, צי שמסתכל מעבר לים, לכיוון היבשה והיושבים בה. המרכיבים הבסיסיים של דוקטרינה זו וההבדל בינה לבין תפיסת העידן האוקייני בצי מסוכמים להלן:

### 1) חלוקת הכוח הבין־לאומי

בבסיסה של הדוקטרינה החדשה עומדת העובדה הפשוטה שהכוח העולמי הנוכחי לא מחולק בין ציי העולם, אלא בין מדינה אחת ובנות בריתה, ששולטות ביבשות, לבין מדינה אחרת ובנות בריתה ששולטות באופן בלעדי בימים. חלוקה דו־קוטבית זו של הכוח העולמי, לצד הדיכוטומיה בין שליטה בים לשליטה ביבשות, הופכת את התאוריה של מהן ללא רלוונטית יותר. מאחר ובבסיס התאוריה של מהן עמדה ההנחה כי קיימים כמה כוחות ימיים עולמיים. מהן, כמו הוגים אחרים, חיפש אחר אמת אוניברסאלית קבועה וניסה לפתח מרכיבים קבועים לאסטרטגיה הימית. אבל, בדומה להוגים אחרים, גם התאוריה שלו ונקודת מבטו נבעו מהעידן שבו הוא חי; עידן של הכרעות צבאיות בין כוחות ימיים מתחרים. עולם של כמה כוחות ימיים שייצגו את עליית מדינות הלאום באירופה, גילוי "העולם החדש", והתחרות הקולוניאלית והמסחרית בין מדינות אירופה. תקופה זו של תחרות בין כמה כוחות ימיים נמשכה מאמצע המאה ה־17 ועד לאמצע המאה ה־20 ומחולקת לשתי תתי־תקופות: תת־התקופה הראשונה נמשכה עד ל־1815 והתאפיינה בתחרות ימית אינטנסיבית ובמלחמות בין ספרד, הולנד, צרפת ובריטניה. לבסוף, לאחר שורה של עימותים ששיאם במלחמות נפוליאון וקרב טרפלגר, יצאה בריטניה כמעצמה הימית המובילה. מ־1815 ועד לשנות התשעים של המאה ה־19, החזיקה בריטניה במעמד זה ללא אתגר של ממש. ואולם לקראת סוף המאה ה־19 החל סבב תחרות נוסף בעת שגרמניה, ארה"ב ויפן אתגרו את העליונות הבריטית בים. בתת־התקופה השנייה

הובסו הציים הגרמניים והיפניים במלחמת העולם הראשונה והשנייה, שהסתיימה בניצחון אמריקאי-בריטי בים ולמעשה בעליונות הכוח הימי האמריקאי בכל העולם. סקירה היסטורית זו, מחזקת כי התאוריה של מהן התאימה לתקופה שבה השליטה בים התחלקה בין כמה כוחות גלובליים. מהן למד לעומק את התקופה שבין אמצע המאה ה-17 ל-1815 ואז יישם את התובנות שלמד ממנה על תת-התקופה השנייה, שבה הוא חי. גישה זו יצרה כביכול רושם שהדוקטרינה של מהן היא אמת אוניברסאלית קבועה: אם עקרונות הלוחמה הימית שהתאימו למאה ה-17 מתאימות גם לסוף המאה ה-19, אזי אלה הם עקרונות אוניברסאליים שמתאימים לכל אורך ההיסטוריה. בפועל, היו שתי תת-תקופות אלה, ייחודיות בדימיון ביניהם. הראשונה, בתחילת עידן הקולוניאליזם של מדינות אירופה בעולם החדש, והשנייה, בהמשך אותו קולוניאליזם באפריקה ובאסיה. מצבים שכאמור לא בהכרח יחזרו על עצמם.

חשוב לציין כי לא במקרה התמקד מהן במחקרו ההיסטורי בתקופה שבין 1660 ל-1815. ועל אף שהודה במכתבו לאדמירל משנה סטפן ב' לוס ש"ישנם הרבה שלבים בהתפתחות ההיסטוריה הימית הצבאית", הוא עצמו האמין כי הוא "מוביל את התקופה שלאחר הסכם השלום בווסטפליה ב-1648, שבה מדינות אירופה החלו לתפוס את מקומם המודרני, במאבק קיומי על שליטה". מהן גם ציין שמה שעוד אפיין את התקופה, היה כי הביטוי לכוח של כל מדינה התבטא בכוח הימי, מלבד אולי רוסיה ואוסטריה.

גם שאר היבטי התאוריה של מהן התבססו על ההנחה כי קיימים לפחות שניים או יותר מתחרים ימיים. הרעיון כי מטרתו של הצי היא להשיג שליטה בים וכדי להשיג מטרה זו חיוני לרכז כוח ימי במסגרת של צי, והניצחון יושג על-ידי הצי בעל האוניות הרבות יותר, התותחים החזקים ביותר והתחמושת הכבדה ביותר. ברור שריכוז הכוחות במסגרת של צי נחוץ רק אם גם ליריב יש יכולת כזו. וכפי שציין ברנרד ברודי, הרעיון של בניית צי על-מנת להבטיח את השליטה בים מקורו במלחמות בין בריטניה להולנד באמצע המאה ה-17, תחילתה של התקופה הנדונה. למרות שלילת קביעותה האוניברסאלית של תאוריית מהן, אין להמעיט בתובנותיו המבריקות. לתאר ולנסח עקרונות התפתחות היסטורית של 300 שנה זה אינו עניין פשוט. אך אסור לתת להישג המרשים של מהן לעוור אותנו באשר לחוסר הישימות של גישתו בעת הנוכחית. עולם מפוצל בין מעצמה ימית אחת, למעצמה יבשתית אחת, שונה מעולם שמחולק בין כמה מעצמות ימיות יריבות. אסטרטגיה של מונופול בים שונה מזו של תחרות ימית. האוקיינוסים הגדולים אינם יותר 'אזורי ספר' בלתי משילים שבין המדינות היריבות. זירת הקרב עברה למקום אחר, מצד אחד למעברים היבשתיים והימיים בין האוקיינוסים הגדולים, ומצד שני לשטחים הנרחבים בלב ליבה של היבשת האירו-אסייתית. מה שמוביל אותנו למרכיב השני המבדיל בין הדוקטרינה האסטרטגית החדשה לישנה.

## 2) מרחבי ההכרעה

התאוריה של מהן הדגישה בצדק, לא רק את השפעתו של הכוח הימי, אלא גם את האלמנט ההכרעתי בקרב הימי. הים היה שדה קרב, "שטח משותף ורחב" שדרכו יכלה כל מדינה לפעול נגד האינטרסים של מדינות אחרות. קרבות ימים משמעותיים הפכו להכרעות בכל המלחמות הגדולות בתקופה, מהתבוסה של הארמדה הספרדית ב-1588 ועד לפיזור שאריות הצי היפני בקרב הימי על הפיליפינים ב-1944. בין לבין נערכו עוד קרבות ימיים רבים בלי השלכות היסטוריות: לווסטופט, טסל, ביצ'י הד, יושאנט, טרפלגר, מפרץ מנילה וסנטיאגו, מיצרי צושימה, יוטלנד, ים האלמוגים ומידוויי. מהן זיהה את האופי ההכרעתי של הקרבות הימיים בתקופה הראשונה של התחרות הימית. תלמידיו וממשיכיו חקרו את ההכרעות הגדולות בקרבות שהגיעו אח"כ, ועל אף שלא שללו את חשיבותם של קרבות היבשה והמצור הימי, הדגיש ההיגיון האסטרטגי המוביל בעידן הבא את חשיבותו של המפגש הימי הבלעדי.

ואולם, בעולם שבו מעצמה יבשתית נמצאת בעימות עם מעצמה ימית, אין עוד אפשרות למפגשים ימיים בלעדיים. כפי שהוגי הדעות בים זיהו כבר, אין היום אפשרות למלחמות ימיות בלעדיות יותר. מקומה של ההכרעה הצבאית הועבר מהים ליבשה. לא לליבות המיושבות של היבשות, אלא דווקא לאזורי החוף, לפריפריות ולשוליים של היבשות. באזורים אלה, ולא באוקיינוסים הגדולים, אמורות להתקיים ההכרעות הגדולות של המלחמה הקרה או כל מלחמה "חמה" עתידית. תובנות אלה הובילו את הוגי הדעות בצי שלאחר 1945, להודות ולתמוך ללא היסוס בצורך בכוחות יבשתיים. כפי שציין אדמירל נימיץ: "צמצום מטרות האויב היבשתי, הוא תכליתה הבסיסית של המלחמה."

הביקורת של וולטר מיליס על דוקטרינת מהן, שזקפה לכווח הימי יכולת קיום עצמאית (עמדה שהתאימה לעידן של קרבות ההכרעה בים) קובעת כי: קוריאנה היא לקח אחד גדול בעובדה הכפולה שכל כוח צבאי הוא בראש ובראשונה "כוח יבשתי"; ואפשר לעשות בו שימוש יעיל, בעזרת הטכנולוגיה המודרנית, וחיבור מושכל ומרוכז לכל האמצעים הקיימים באוויר, בים וביבשה, זאת על-מנת להשיג את התכלית המדינית בהתאם להקשר שנוצר.

## 3) משימתו של הצי

העובדה שמעתה ההכרעה תושג ביבשה, משמעה שינוי משמעותי במשימתו של הצי. במהלך התקופה הקודמת, משימתו של הצי הייתה כאמור להבטיח את השליטה בים. "(ב)מלחמה", אמר מהן, "המטרה הראויה לצי היא הצי של האויב", וכפי שהמשיך וציין בחלק אחר וידוע שלו: "השמדת אוניות ספציפיות או שיירות, מעטות או רבות, אינה מפילה מדינות ואומות; רק יכולת ימית שתלטנית יכולה להסיג את האויב או לכל הפחות להוביל לבריחתו. אותה שליטה על המרחבים הימיים היא זו

שמאפשרת לסגור את דרכי המסחר אל ומחופי האויב. יכולת שתלטנית כזו יכולה להיות מושגת רק ע"י הציים הגדולים..."

מאחר ולצי האמריקאי ישנה עכשיו שליטה בימים, ואף על פי שלצי האוניות הסובייטי אין יכולת לערער עליו, מלבד אולי למאבקים מקומיים בים הבלטי ובים השחור - הצי לא יכול לקבל יותר את הגדרתו של מהן לגבי משימתו. מטרתו עתה היא לא להשיג שליטה בימים, אלא לתעל את שליטתו בימים להשגת עליונות ביבשה. במילים אחרות, להטיל את הכוח הימי אל רצועת החוף שמקיפה את היבשת האירו-אסייתית, שבה תושג ההכרעה העתידית. משמעות הדבר היא מהפכה אמיתית בחשיבה ובפעולה הימית בצי. במשך עשורים, עיני הצי פנו החוצה, לעבר האוקיינוסים הכחולים, מעתה על הצי לשנות את הכיוון שאליו הוא מבט, ולהסתכל לעבר היבשות, שם נמצאות המטרות החדשות שלו. זו הייתה נקודת המבט ההיסטורית של ציים שבאו להבטיח יכולת בלתי מעורערת לשליטה בים, כמו בתקופת העליונות של הצי הבריטי, כפי שציין אדמירל נימיץ: "שהצי הבריטי נלחם מול מטרות בחוף, לא פחות משנלחם בעומק הים." זהו סימן לעוצמה ולגמישות של הצי, ולהכרה של מפקדים והוגי הדעות בו, בצורך לשנות כיוון.

התאמתו של הכוח הימי לפעול נגד מטרות ביבשה, מחייבת כמובן צי שונה לחלוטין מהצי בתקופת המאבק על העליונות בים. האמל"ח הנחוץ לצי החדש צריך להיות מסוגל להקרין את הכוח הימי פנימה ליבשה. אמל"ח זה כולל שלוש צורות עיקריות:

1. נושאות מטוסים, שבעתיד יחומשו ביכולות שיגור נשק גרעיני לטווח של 1000 מייל פנימה ליבשה;

2. יכולות אמפیبיות מבוססות הצי, לפגיעה ולכיבוש של מטרות חוף, שיוכלו בעתיד, עם פיתוחן של יכולות ההסקה מנושאות המטוסים, להנחית כוחות יבשתיים בעומק היבשת;

3. ארטילריה ימית, שבעזרת פיתוח טילי שיוט, תוכל לפגוע במטרות רחוקות בעומק היבשה, מעבר לחוף.

הצי העתידי יהיה צריך להיות מאורגן סביב אמל"ח מסוג זה, ואין זה דמיוני כי בעתיד כוח משימה של הצי ימלא משימות של התקפה וכיבוש מטרות בעומק היבשות.

#### (4) הבסיס של הצי

בתאוריה הישנה התקיימו הפעולות בעומק הים ואילו הצי עגן ביבשה. עקרונית זה עדיין נכון, מאחר ובני האדם עדיין שואבים את מזונותיהם ואת משאביהם מהיבשה. אבל אפשר גם לטעון כי הבסיס של הצי הורחב הרבה מעבר לגבולות היבשת האמריקאית ואף מעבר לבסיסים האמריקאיים שפרוסים ברחבי העולם. במובנים רבים, כיום, הפך הים לבסיס שממנו פועל הצי האמריקאי במהלכו

ההתקפיים מול היבשה. נושאות המטוסים הן תעופה מבוססת ים; המארינס הם כוחות יבשתיים מבוססי ים, כוח האש והנשק המונחה של הצי הם כוחות אש מבוססי ים. הצי האמריקאי, כמי ששולט עכשיו בימים, יכול לפתח את המאפיינים הבסיסיים של הים הרבה מעבר למה שעשה בעבר, ולהרחיב באופן משמעותי את מערך "הבסיסים הצפים" שהחל להפעיל במלחמת העולם השנייה. מטרתו של הצי כעת צריכה להיות, עד כמה שניתן, למלא תפקידים, שכיום נעשים ביבשה, בבסיסים הימיים, שקרובים יותר לשדות הפעולה. הבסיס של הצי האמריקאי צריך לכלול את כל אותם בסיסים יבשתיים שבשליטתנו, ואת כל "הבסיסים הימיים" בעולם, שיכולים להתייבב רק כמה מיילים מול חופי האויב. מציאות כזו תאפשר לכווח האמריקאי גמישות והשפעה רחבה הרבה מעבר לכל מעצמה יבשתית.

התועלת הכי ברורה מתפיסה זו נובעת מיישומה לנושאות המטוסים. במילותיו של אדמירל נימץ: "התוצאה היא שהכוחות הימיים יהיו מסוגלים, ללא שימוש באמצעים דיפלומטיים, להציב מול החופים בכל מקום בעולם, בסיסים אוויריים מצויידים בתחמושת, מחסנים, מכונות ואמצעי תדלוק, כמו גם מגורים לכווח האדם הנדרש לתפעולם. כוחות משימה כאלה הם לא פחות מכל בסיס אווירי. הם למעשה בסיסי האוויר היחידים שניתן למצב קרוב לשטח האויב, עוד לפני התקפה או כיבוש, זאת ועוד, הם בסיסים התקפיים ניידים, שניתן בעזרתם להפתיע ולהסתיר, ובכך לתרום גם לממד ההתקפי וגם לממד ההגנתי שלהם."

עכשיו אפשר גם להגדיר את היחס בין היכולות נגד צוללות של הצי לבין צורת הפעולה החדשה הזו. לוחמת צוללות היא פשיטה שמכוונת נגד בסיסי הצי. ללא יכולת מניעה אפקטיבית של התקפת צוללות, עלולות להיות לה השלכות קשות. אבל היכולות נגד צוללות למרות חשיבותן, הן אינן עיקר עיסוקו של הצי. מאחר ומדובר ביכולת הגנתית (מניעתית), שמטרתה להגן על בסיסי הצי. קרי, השליטה בים מאפשרת את אותם בסיסים ימיים (ניידים), שמאפשרים את המהלכים ההתקפיים של הצי נגד מטרות בחוף. יכולות נגד צוללות דומות ביחסם לצי כשמירה על המחסנים של צבא היבשה או הגנה על בסיסי חיל האוויר ומפעלי התעופה. זוהי משימה משנית, אך עדיין האפקטיביות שלה חיונית להגשמת המשימה הראשית. ואכן היכולת לעמוד בהצלחה במשימה הראשית של הצי - שימור הכוח האמריקאי לאורך חופי היבשות - הוא למעשה המרכיב החשוב ביותר בהגנה על בסיסי הצי. השליטה האמריקאית לאורך חופי היבשות תצמצם באופן משמעותי את דרכי הגישה של צוללות סובייטיות לעומק הים (ולעבר הבסיסים האמריקאיים).

## 5) המיקוד הגאוגרפי של פעולות הצי

התאוריה החדשה של הצי הטרנס-אוקייני שונה מהדוקטרינה הישנה של מהן בכך שעקרונותיה ישימים רק לצי אחד ויחיד בעולם ולא לכולם. בעבר ראינו כיצד מדינות שונות אימצו את התאוריה של מהן, בהתאם לנסיבות היחודיות

שלחן, כשעבור ארה"ב משמעות הדבר הייתה התרכזות באוקיינוס הפסיפי. האם לתאוריה החדשה ישנו גם מיקוד גאוגרפי? התאוריה החדשה משפיעה בבירור על חופי היבשת האירו־אסייתית, מקמצ'טקה ועד לקוטב הצפוני (ובמיוחד על חצאי האיים כמו קוריאה). גם במבט חטוף על מפת אירו־אסיה, ניתן לראות אזור אחד מרכזי שמאפשר התקפות יבשתיות מהים. זהו כמובן אזור אגן הים התיכון. הים התיכון מרחיב את בסיס הכוח האמריקאי, 2500 מיילים מהבית, לעבר היבשת האירו־אסייתית. מאגן הים התיכון יכול הצי להקרין את כוחו לעבר מערב אירופה, חצי האי הבלקני, טורקיה והמזרח התיכון. במקרה של מלחמה גדולה עם רוסיה, הים התיכון יהיה הבסיס שממנו תצא המתקפה המכריעה לעבר ליבה של רוסיה, לתעשיות ולמרכזי החקלאות של אוקריאנה ולעבר שדות הנפט בקווקז. מכאן, שאין זה מפתיע כי הים התיכון החליף את האוקיינוס הפסיפי כאזור המיקוד המרכזי של הצי האמריקאי היום.

ההכרה בתפקידו המרכזי של אגן הים התיכון במדיניות החוץ האמריקאית נעוצה בהצהרתו ההיסטורית של המזכיר פורסטל ב־30 בספטמבר 1946, שהכריז כי הצי האמריקאי ימשיך לשהות באזור כחלק מהמדיניות הלאומית האמריקאית. הגדלת הכוחות במזרח־התיכון והקמתו של הצי השישי ב־1 ביוני 1948 היו חלק מיישומה של מדיניות זו. נושאות המטוסים והיכולות האמפיביות בצי הוכרו כבעלות חשיבות עליונה ליישום המדיניות האמריקאית. תפקידו המרכזי של אזור הים התיכון בא לידי ביטוי גם בהתייחסויות הרבות אליו במסמכי הצי, בהם הוא מתואר כ"ים הגורל" – מושג שהיה שמור בעבר לאוקיינוס הפסיפי. המיקוד הנוכחי בים התיכון אין משמעותו כי ארה"ב זונחת את הנקודות האחרות לאורך החופים. אבל זה כן אומר כי לפחות בעתיד הנראה לעין הים התיכון יהפוך לאזור הפעולה המרכזי להטמעת תפיסת הצי החדשה.

## 6) מטרת הטקטיקה הימית

על־פי התאוריה הישנה בצי, היה צורך לרכז כוחות על־מנת להשיג שליטה בים. בעקבות זאת שדה הקרב היה הכלי המרכזי להפגנת כוח ימי. היום, ריכוז הכוח הכרחי מול המטרות ביבשה, ולמטרות הגנת הצי דווקא נחוץ פיזור והונאה. מטוסים הממריאים מכמה נושאות מטוסים המרוחקות זו מזו, מגיעים אל עבר מטרה משותפת ומשיגים עליונות אווירית מולה. רק במקרה של נחיתה אמפיבית יהיה צורך בריכוז כלי שיט רבים, וגם אז טכניקות חדשות להנחתה יוכלו לאפשר להימנע מריכוז כלי שיט רבים מדי. טכניקות אלה, המאפשרות לצי להימנע מריכוז כלי השיט שלו, גם שומטות את הטענה כי יכולות גרעיניות עלולות להביא להשמדת הצי בשלמותו, מה שאמור היה להפוך את הצי ללא רלוונטי בעידן הגרעיני. פיזור, גמישות וניידות – ולא ריכוז כוח – עומדים בלב הדוקטרינה הטקטית החדשה של הצי.

## 7) תמיכה ציבורית ומבנה הצי

תפיסה אסטרטגית חדשה תשפיע, באופן בלתי נמנע, גם על התמיכה הציבורית בצי ועל המבנה הארגוני שלו. עם זאת, עד כה לא ניתן לזהות השפעה על המבנה הארגוני בצי. מרגע שתהיה הכרה מלאה בשינוי תפקידו של הצי, יאפשר הדבר לשנות עמדות גם בצי ולחשוב בחיוב על איחוד עם חלקים אחרים בצבא. בעתיד, יצטרך להיות לכך גם ביטוי חוקתי, מאחר ובחוק הביטחון הלאומי עדיין מוגדרת משימתו של הצי "ניהול תקריות קרב מהירות וזהירות במבצעים ימיים". באופן כללי ייתכן שהבסיס הכפול בארגון הצי, שהתפתח בתקופה האוקיינית, יוכל להמשיך גם כעת. בכל מקרה נראה שההשלכות העיקריות של הדוקטרינה החדשה מחייבות תמיכה ציבורית בעיקרה, ולא רק שינוי ארגוני.

יכול להיות שהצורך המרכזי של הצי כעת, הוא להכיר בכך שאינו הכוח המרכזי בצבא, אלא אחד משלוש הזרועות המרכזיות בצבא, הממלאות תפקיד ביישום המדיניות האמריקאית במלחמה הקרה. הצורך השני הוא שהצי יתעקש לשמור על מעמדו לצד שתי הזרועות הנוספות בצבא. לשם כך על הצי להשקיע בתמיכה הציבורית ובהכרה הציבורית בעניין משימתו הטרנס-אוקיינית. היום, מומחי צבא, כמו העיתונאים הנסון בולדוין ווולטר מילס, מעריכים את תפקידו החדש של הצי, אך עדיין נשמעת, לעיתים קרובות, הביקורת של האיש ברחוב: "בשביל מה אנחנו צריכים את הצי בכלל? אם לרוסים אין בכלל צי ימי". על-מנת להתגבר על דעות כאלה, על הצי לפעול באופן מערכתי ולהציג בצורה ברורה את תפיסת הצי הטרנס-אוקייני, על רקע ההיסטוריה העשירה שלו ולאור היכולות הטכנולוגיות החדשות שרכש. רק מהלך כזה יוכל להוביל לתמיכה ציבורית רחבה בחשיבותו של הצי לביטחון הלאומי האמריקאי.