

บทที่ 12

การนำเอาผลการตัดสินใจไปใช้ (Decision Making Implementation)

จุดประสงค์

หลังจากศึกษาบทเรียนอย่างสมบูรณ์แล้ว ผู้เรียนควรจะสามารถ

1. สามารถนำเอาผลการตัดสินใจไปใช้ให้เป็นประโยชน์ได้
2. มองเห็นประเด็นสำคัญ ๆ ในกรณีตัวอย่างที่น่าเสนอ และนำเอาเทคนิควิธีการเช่นนี้ไปใช้ให้เกิดประโยชน์ได้
3. ระบุหลักการพื้นฐานที่สำคัญที่เกี่ยวกับการนำเอาผลการตัดสินใจไปใช้ให้เกิดประโยชน์ได้อย่างครบถ้วน

ความนำ

มนุษย์เราต้องมีการตัดสินใจอยู่เสมอ เมื่อได้ทำการตัดสินใจแล้ว ก็ต้องลงมือปฏิบัติให้บังเกิดผล จุดประสงค์ของบทนี้ก็คือ มุ่งหวังที่จะแสดงให้เห็นว่า การตัดสินใจได้เกิดขึ้นอย่างไร และได้มีการนำเอาไปปฏิบัติให้บังเกิดผลได้อย่างไร กรณีศึกษาที่สำคัญได้แก่ กรณีศึกษาวิกฤตการณ์จรวดแห่งคิวบา ซึ่งเป็นตัวอย่างที่ตีความในการวินิจฉัยสั่งการระดับชาติ ในสถานการณ์ที่แท้จริงและน่ากลัวว่าจะเป็ต้นเหตุให้เกิดสงครามโลกครั้งที่สาม ซึ่งกรณีศึกษานี้ นับว่าเป็นตัวอย่างที่สำคัญที่นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษามักจะได้มีโอกาสศึกษา วิเคราะห์ ทบทวน และนำเอาวิธีการตัดสินใจจากเรื่องนี้ไปเป็นตัวอย่างในการประยุกต์ใช้กับกระบวนการตัดสินใจของตนเองในอนาคต

เพื่อให้มองเห็นภาพจากการศึกษานี้ได้ชัดเจนขึ้น จะได้มีการนำเสนอรายละเอียดของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นตามระยะเวลาปฏิทิน เหตุการณ์ต่าง ๆ เหล่านั้นจะเกี่ยวข้องกับขั้นตอนสำคัญ ๆ ในกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ เพื่อแสดงให้เห็นการนำเอากระบวนการวินิจฉัยสั่งการไปใช้ในโลแห่งความเป็นจริง จากนั้น แต่ละกรณีจะถูกวิเคราะห์ และประเมิน โดยใช้กรอบแนวความคิดที่พัฒนาขึ้นมาโดยเฉพาะให้เหมาะแก่แต่ละสถานการณ์ จากนั้นจะได้มีการประเมินเปรียบเทียบระหว่างสองสถานการณ์นี้เพื่อระบุ และวิเคราะห์ห้วงค์ประกอบต่าง ๆ ในความสำเร็จของการตัดสินใจในองค์กรที่ซับซ้อน (Complex Organization)

สถานการณ์จรวดแห่งคิวบา

สถานการณ์จรวดแห่งคิวบานี้ทำให้โลกได้ก้าวเข้าไปใกล้ที่สุดต่อโอกาสที่จะเกิดสงครามนิวเคลียร์ล้างโลก ในช่วงหกวันที่ทรามานจิตใจของคนทั้งโลกมากที่สุดในปี คริสต์ศักราช 1962 (พุทธศักราช 2505) เมื่อประธานาธิบดีเคนเนดีได้บอกกล่าวแก่ประชาชนสหรัฐอเมริกาว่าประเทศกำลังถูกข่มขู่อย่างรุนแรงด้วยการที่สหภาพโซเวียตรัสเซีย ได้มาก่อตั้งฐานยิงจรวดไว้ในคิวบา จนกระทั่งถึงขั้นตอนสุดท้ายที่นายนิคิตา ครุสชอฟ นายกรัฐมนตรีของสหภาพโซเวียตฯ ได้ยอมถอนจรวดออกไปจากคิวบา ในช่วงเวลาหกวันนั้น ชีวิตของชาวอเมริกันทั้งหมดตกอยู่ในความหายนะอย่างแท้จริง

การตัดสินใจของสหภาพโซเวียตที่จะติดตั้งจรวดนำวิถีระยะไกลในประเทศคิวบาจะต้องเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาในฤดูใบไม้ผลิ ในปี 1962 และไม่เกินฤดูร้อนของปีเดียวกันนั้น

ผู้เชี่ยวชาญกิจการโซเวียต (ของสหรัฐฯ) หลายคนได้สรุปว่า การนำเอาจรวดนำวิถีเข้ามาติดตั้งในคิวบานี้ เป็นความปรารถนาของครุสชอฟที่จะเอาชนะ และมีความเหนือกว่าสหรัฐฯ ในด้านยุทธวิธี และในอีกแง่หนึ่งนั้น เพื่อเป็นการตอบโต้ที่สหรัฐฯ ได้จัดตั้งฐานยิงจรวดนำวิถีไว้ที่ตุรกี จ่อคอยหอยสหภาพโซเวียตอยู่ก่อนหน้านั้นแล้ว ซึ่งเป็นการข่มขู่โซเวียตชนิดที่ทนไม่ได้เช่นกัน จึงต้องมีปฏิบัติการตอบโต้ในลักษณะ “ตาต่อตา ฟันต่อฟัน” เช่นนี้เกิดขึ้น

ถึงแม้ว่าแรงจูงใจสำหรับการตัดสินใจของโซเวียตนั้นจะเป็นเรื่องเกี่ยว กับกลยุทธ์ในแนวคิดกว้าง ๆ แต่ก็รวมเอาข้อได้เปรียบทางการเมืองเข้าไปด้วยเนื่องจากว่า การปรับปรุงกิจการทหารของโซเวียตนั้นจะทำให้เกิดความได้เปรียบในด้านนโยบายต่างประเทศด้วย ตัวอย่างเช่น หากความเคลื่อนไหวในคิวบารั้งนี้ประสบความสำเร็จ และทำให้โซเวียตมีความแข็งแกร่งทางทหารมากยิ่งขึ้น การคะคานอำนาจระหว่างโซเวียตกับเบอร์ลินก็จะดีขึ้น และองค์การร่วมกันป้องกันแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Treaty Organization = NATO) ก็ย่อมจะได้รับผลกระทบไปด้วย และโอกาสที่สหรัฐฯจะสร้างพลังนิวเคลียร์ที่ซับซ้อนก็จะลดน้อยลงไปด้วย และในละตินอเมริกา ฟิเดล คาสโตร ประธานาธิบดีแห่งคิวบาก็จะมีอำนาจมากยิ่งขึ้น และในท้ายที่สุด พลังอำนาจของสหรัฐฯ ก็จะไม่เป็นที่ประทับใจของประเทศสมาชิกของสหรัฐฯ อีกต่อไป และกลุ่มประเทศเล็ก ๆ ในละตินอเมริกา (อเมริกาใต้และอเมริกากลาง) อาจจะหันเหไปพึ่งพาโซเวียตมากยิ่งขึ้น และในขั้นที่สุดแห่งที่สุดก็คือ หากการก่อตั้งฐานยิงจรวดของโซเวียตในครั้งนี้บังเกิดผลสำเร็จ ก็จะทำให้อ่างกับเงินแผ่นดินใหญ่ได้ว่า สถานภาพของผู้นำแห่งโลกคอมมิวนิสต์ของโซเวียตนั้น ยิ่งใหญ่เพียงไรอีกด้วย

แผนการของไซเวียตมีพื้นฐานอยู่บนการ “ล่อลวงและปกปิด” ความลับและความเร็วเป็นองค์ประกอบสำคัญต่อความสำเร็จของการปฏิบัติการครั้งนี้ เป็นที่ทราบกันดีตั้งแต่ปี 1960 แล้วว่าไซเวียตได้ส่งกำลังบำรุงให้แก่คิวบาด้วยอาวุธต่าง ๆ มากมาย (ที่มีไซอาวุธนิวเคลียร์) ในทัศนะของไซเวียตนั้น ความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับอาวุธใหม่ ๆ รวมทั้งจรวดนำวิถีเพื่อรุกรานและเพื่อป้องกันนั้น ถือว่าเป็นการกระทำที่ต่อเนื่องของการส่งอาวุธให้แก่คิวบาเพื่อ “ป้องกันให้รอดพ้นจากการข่มขู่ของกลุ่มประเทศจักรวรรดินิยม”

ต่อไปนี้เป็นตารางที่ 5 แสดงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในกรณีจรวดแห่งคิวบา

วันเดือนปี	เหตุการณ์
ฤดูร้อน 1960	การส่งอาวุธทางเรือเที่ยวแรกของไซเวียตให้แก่คิวบา
26 กรกฎาคม - 24 สิงหาคม 1962	การส่งอาวุธให้แก่คิวบาเพิ่มจำนวนมากขึ้น
ฤดูใบไม้ผลิ 1962	สหภาพไซเวียตตัดสินใจที่จะติดตั้งจรวดนำวิถีระยะไกลในคิวบา วิกฤตการณ์จรวดแห่งคิวบาได้เริ่มต้นขึ้นแล้ว
4 กันยายน 1962	ประธานาธิบดีเคนเนดีแห่งสหรัฐฯ ได้แจ้งให้ประชาชนทราบทั่วประเทศเกี่ยวกับจรวดนำวิถีจากพื้นสู่อากาศที่ไซเวียตติดตั้งในคิวบา
7 กันยายน 1962	ประธานาธิบดีเคนเนดีส่งข้อเรียกร้องไปยังสภาองเกรสเพื่อขอใช้อำนาจในการสำรองกำลังทหาร
11 กันยายน 1962	ไซเวียตประกาศอย่างเปิดเผยถึงความเคลื่อนไหวในการติดตั้งอาวุธเชิงรุกในคิวบา
13 กันยายน 1962	ประธานาธิบดีเคนเนดีได้ออกประกาศทั่วประเทศและทั่วโลกเตือนไซเวียตในเรื่องการติดตั้งอาวุธร้ายแรงไว้ที่คิวบา
22 กันยายน 1962	รัฐบาลไซเวียตได้ประกาศอย่างเปิดเผยว่า ได้ตัดสินใจส่งอาวุธให้แก่คิวบาเพื่อใช้ป้องกันประเทศ และให้ความช่วยเหลือในด้านการฝึกทหารแก่รัฐบาลคิวบา

25 กันยายน 1962	ประธานาธิบดีคาสโตรประกาศข้อตกลงกับไซเวียตในเรื่องการ สร้างเมืองท่าสำหรับตกลาในคิวบา
20-28 กันยายน 1962	หน่วยข่าวกรองต่าง ๆ (เช่นสายลับ ผู้ลี้ภัย และการใช้เที่ยวบิน จารกรรม โดยเครื่องบินยู-2) แสดงให้เห็นชัดเจนว่าได้มีการติดตั้ง อาวุธนำวิถีในคิวบา
3-14 ตุลาคม 1962	โฆษกของรัฐบาลเคนเนดี ได้ยืนยันต่อรัฐสภาองเกรสและแก่ ประชาชนทั่วไปว่า การติดตั้งอาวุธในคิวบาเป็นไปในรูปของ การป้องกันตัว และพูดไซเวียตก็ยืนยันต่อรัฐบาลสหรัฐฯ ในลักษณะเดียวกัน

มีฐานยิงจรวดนำวิถีขนาดใหญ่มากอยู่ 4 แห่ง รวมไปถึงฐานยิง 40 แห่งสำหรับจรวดนำ
วิถีระยะกลาง ที่สามารถเดินทางได้เป็นระยะไกลนับพันไมล์ นอกจากนี้ยังมีฐานยิงจรวดจากพื้นผิว
สู่อากาศ มีเครื่องบินอีก 100 เครื่อง มีการป้องกันภัยที่ทำเรื่องเป็นอย่างดี และมีเรือยามฝั่งที่ติด
อาวุธประเภทจากพื้นผิวสู่พื้นผิวจำนวนมาก กล่าวได้ว่าเป็นการข่มขู่ทางทหารครั้งยิ่งใหญ่ที่
สหภาพไซเวียตกระทำต่อสหรัฐฯ ซึ่งอาจจะทำให้ทุก ๆ เมืองใหญ่ในสหรัฐตกอยู่ในภาวะที่อาจจะ
รับอันตรายใหญ่หลวงได้ทุกเมื่อ (เนื่องจากว่า คิวบานั้นอยู่ห่างจากปลายแหลมฟลอริดา
ประมาณ 150 ไมล์ หรือประมาณ 240 กิโลเมตร เทียบเป็นระยะทางจากกรุงเทพถึงหัวหิน หรือ
จากกรุงเทพถึงอรัญประเทศ เท่านั้น)

การจัดลำดับความสำคัญเกี่ยวกับความลับและความเร็วในการดำเนินการของสหภาพ
ไซเวียตนั้น สะท้อนให้เห็นด้วยข้อความต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 6 แสดงเหตุการณ์เกี่ยวกับวิกฤตการณ์จรวดนำวิถีคิวบา (ต่อ)

วันเดือนปี	เหตุการณ์
14 ตุลาคม 1962	รัฐบาลประธานาธิบดีเคนเนดีได้ทราบเป็นครั้งแรกว่า สหภาพโซเวียตได้ติดตั้งอาวุธนำวิถีเชิงรุกในคิวบา
17-19 ตุลาคม 1962	คณะกรรมการบริหารของสภาความมั่นคงแห่งชาติของสหรัฐอเมริกาพร้อมประชุมเพื่อพิจารณาทางเลือกที่มุ่งสูงการเคลื่อนย้ายอาวุธนำวิถีออกจากคิวบา
21 ตุลาคม 1962	ประธานาธิบดีเคนเนดีและคณะกรรมการบริหารตัดสินใจที่ว่าการปิดล้อมคิวบา เป็นทางเลือกที่ดีที่สุด
2 ตุลาคม 1962	ประธานาธิบดีเคนเนดีแถลงต่อประชาชนสหรัฐฯ ให้ทราบถึงความน่ากลัวและหายนะภัยอันอาจจะเกิดขึ้นแก่ประเทศ หากอาวุธนำวิถีที่โซเวียตจัดวางไว้ในคิวบาไม่ได้ถูกเคลื่อนย้ายออกไปโดยเร็วที่สุด
23 ตุลาคม 1962	ประธานาธิบดีเคนเนดีสั่งการให้มีการปิดล้อมคิวบาอย่างเป็นทางการ (ซึ่งได้ทำให้มีการปฏิบัติจริงในวันที่ 24 ตุลาคม 1962 ซึ่งตรงกันกับวันสหประชาชาติพอดี)
26 ตุลาคม 1962	สหภาพโซเวียตได้ชี้ให้เห็นผ่านสื่อต่าง ๆ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ถึงความตั้งใจที่จะถอยห่างจากการเผชิญหน้ากันในลักษณะนี้
17 ตุลาคม 1962	คณะกรรมการบริหารได้ตอบสนองต่อข้อเสนอของโซเวียตอย่างเป็นทางการผ่านสื่อต่าง ๆ
28 ตุลาคม 1962	ครุสชอฟได้ประกาศอย่างเป็นทางการถึงการตัดสินใจของสหภาพโซเวียตที่จะถอนอาวุธนำวิถีทั้งหลายออกจากคิวบา

วันเดือนปี	เหตุการณ์
20 พฤศจิกายน 1962	ครูซอพอ์ได้ตกลงที่จะถอนเอากำลังเครื่องบินและทหารโซเวียตที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่คิวบา ออกไปจากคิวบาด้วย
28 ตุลาคม 1962 ถึง มีนาคม 1963	สหรัฐฯ ได้ใช้วิธีการตรวจตรา เผื่อระวังทุก ๆ อย่าง เพื่อตรวจสอบดูว่าโซเวียตได้ถอนกำลังทุกอย่างออกไปจากคิวบาจนหมดสิ้น วิกฤตการณ์จรวดนำวิถีคิวบา ได้สิ้นสุดลงแล้ว

“มีการใช้เมืองท่าไม่กี่แห่ง ชาวคิวบาที่อาศัยอยู่ใกล้คูต่อเรือและเมืองท่าถูกเคลื่อนย้ายไปอยู่ที่อื่น ทหารรัสเซียได้สร้างรั้วสูงไว้เพื่อป้องกันข้าศึก อุปกรณ์ต่างๆ ถูกขนขึ้นจากเรือในเวลากลางคืน เพื่อพร้อมที่จะขับเคลื่อนไปตามถนน และเดินทางในเวลากลางคืน โดยมีกองคุ้มกันอย่างดี เพื่อเปิดโอกาสให้ทำเรือสามารถขนถ่ายอาวุธยุทโธปกรณ์ต่างๆ ในรอบต่อไปได้สะดวก (แบริสัน, 1981 อ้างจากชเลสซิงเกอร์, A Thousand Days. 1965 :796-797.)

ตารางที่ 6 แสดงให้เห็นลำดับเหตุการณ์ที่สำคัญ ๆ ที่เกิดขึ้นในวิกฤตการณ์จรวดนำวิถีแห่งคิวบา ที่โซเวียตได้สร้างขึ้นเพื่อจัดตั้งจรวดเชิงรุกฐานในคิวบา ที่เริ่มต้นตั้งแต่ฤดูใบไม้ผลิ ปี 1962 เมื่อการปฏิบัติการนี้ได้ปรากฏชัดขึ้นในอีกสองสามเดือนต่อมา ในวันที่ 14 ตุลาคม 1962 ก็เกือบพร้อมที่จะปฏิบัติการได้อยู่แล้ว ในระยะเวลานั้นเอง รัฐบาลของประธานาธิบดีเคนเนดีก็เริ่มตระหนักถึงภัยร้ายแรงนี้ จึงได้มีการสืบความลับ และใช้เครื่องบินตรวจการบินตรวจเพื่อค้นหาข้อมูลเป็นการใหญ่ และเมื่อได้ภาพถ่ายต่าง ๆ มาเป็นจำนวนมากแล้ว พยานหลักฐานเหล่านั้นก็เป็นเครื่องยืนยันเป็นอย่างดีว่า สิ่งที่สูงชันนั้นถูกต้อง ดังนั้น การตัดสินใจตอบโต้จึงเป็นไปอย่างรวดเร็วและตรงจุดเป็นอย่างดี ที่จริงแล้ว เป็นระยะเวลาเพียงสองสัปดาห์เท่านั้นจากวันที่ค้นพบว่ามีจรวดนำวิถีติดตั้งอยู่ในคิวบา เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 1962 จนถึงวันที่ 28 ตุลาคม ปีเดียวกัน ที่นายนิคิตา ครูซอพอ์ ผู้นำของโซเวียตได้ประกาศที่จะยินยอมถอนอาวุธนำวิถีทั้งหลายที่จัดวางไว้ในคิวบาเพื่อจ้อคคองหอยของสหรัฐฯ นั้นออกไปให้หมดสิ้น ในแต่ละวันในช่วงวิกฤตการณ์นี้ ช่างเต็มไปด้วยความตึงเครียด ที่ทำให้ประชาชนสหรัฐฯ มีความ

หวั่นวิตกอย่างยิ่ง เพราะสงครามนิวเคลียร์ล้างโลกมีโอกาที่จะเกิดขึ้นได้ทุกขณะจิต การปฏิบัติ การของรัฐบาลเคนเนดีในการตัดสินใจและนำเอาผลของการตัดสินใจไปใช้นั้น เป็นไปตามลำดับ ขั้นดังที่ได้เสนอไว้ในตัวราเล่มนี้ทุกประการ และประสบผลสำเร็จอย่างดียิ่งด้วย

กระบวนการวินิจฉัยสั่งการในวิกฤตการณ์

จรวดนำวิถีคิวบา

จุดประสงค์

จุดประสงค์เบื้องต้นและที่สำคัญที่สุดของอเมริกันก็คือ จะต้องให้โซเวียตยินยอม ถอนกำลังอาวุธนิวเคลียร์ออกไปจากคิวบาให้จงได้ ทางเลือกก็คือ “ไม่ทำอะไรเลย” หรือ “ใช้วิธีการทางการทูต (เจรจา)” ซึ่งไม่น่าจะแก้ไขปัญหามาตรานี้ได้เลย สหรัฐฯ สามารถที่จะทำให้สม การการสร้างสมอาวุธระหว่างชาติอภิมหาอำนาจสองประเทศอยู่ในสภาพสมดุลได้ และจะ อนุญาตให้มีการปรับตัวทางการเมืองและการเจรจาทกลงกันในรอบใหญ่เกี่ยวกับเรื่องนี้ รวมไปถึง การควบคุมกำลังอาวุธด้วย แต่การเปลี่ยนความสมดุลอย่างฉับพลันทันทีในกรณีที่ครุสชอฟ ปฏิบัติ ด้วยการนำเอาอาวุธนำวิถีที่มีภัยร้ายแรงมาจ่อคอคอยพญาอินทรีอยู่เช่นนั้น เป็นสิ่งที่ รัฐบาลเคนเนดีไม่สามารถที่จะยอมรับได้ จรวดนำวิถีนิวเคลียร์เหล่านั้นจะต้องถูกเคลื่อนย้าย ออกไปโดยเร็วที่สุด

แน่นอนที่จะต้องมิจุดมุ่งหมายอื่นที่จะต้องสงวนไว้ในกระบวนการเคลื่อนย้ายจรวดนำวิถี ออกไป ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นมาก ตัวอย่างเช่น พลังความสมดุลของอำนาจก็ยังคงตกเป็นของสหรัฐ อเมริกา ยิ่งกว่านั้น ในขณะที่การป้องกันของประเทศซีกโลกตะวันตกจะต้องสงวนเอาไว้ ก็ จำเป็นที่จะไม่ทำให้ประเทศที่เป็นกลางที่อาจจะแปรเปลี่ยนไปเข้ากับกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์เกิด ความรู้สึกแปลกแยก นอกเหนือจากนั้นอีกก็คือ การเมืองในขณะนั้นชี้ให้เห็นว่า การบริหารงาน ของประธานาธิบดีเคนเนดีตอบได้ในแนวทางที่จะยังคงไว้ซึ่งประชาธิปไตยในประเทศสหรัฐ อเมริกา ทำยที่สุด การตอบสนองของอเมริกันนั้นจะต้องไม่เป็นไปในรูปแบบที่ทำให้ความสัมพันธ์ ระหว่างโซเวียตและจีนเข้มแข็งยิ่งขึ้นไปอีก ตำแหน่งที่ขัดแย้งกันอยู่ระหว่างประเทศสอง อภิมหาอำนาจผู้ซึ่งกำลังแข่งขันกันเป็นผู้นำในโลกคอมมิวนิสต์ย่อมจะเป็นข้อได้เปรียบของสหรัฐฯ และบรรดาพันธมิตรทั้งหลาย เป็นสิ่งสำคัญที่การตัดสินใจนั้นไม่เกิดเป็นผลในทางที่ทำให้ความ สัมพันธ์ที่สหรัฐฯ มีต่อโซเวียตเสียหายอย่างร้ายแรง ถึงกระนั้นก็ตาม ก็ต้องหามาตรการอย่างใด อย่างหนึ่งที่เหมาะสมที่จะต้องให้มีการเคลื่อนย้ายบรรดาอาวุธนำวิถีเหล่านั้นออกจากคิวบาให้

ได้ ภารกิจตอนนั้นก็คือ ทำอย่างไรจึงจะให้บรรลุความประสงค์โดยไม่ต้องมีการเสียชีวิตและเลือดเนื้อ

การแสวงหาทางเลือก

การแสวงหาทางเลือกในกรณีวิกฤติการณ์จรวดนำวิถีในคิวบานั้นเกิดขึ้นภายในเนื้อหาที่มุ่งไปสู่ความเป็นตรรกยะ จุดประสงค์เบื้องต้นนั้นชัดเจน แต่มีข้อจำกัดที่ตัวผู้ตัดสินใจในคณะกรรมการบริหารของสภาความมั่นคงแห่งชาติของสหรัฐฯ นั้น เป็นที่ซาบซึ้งกันอยู่ ความซับซ้อนของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในบรรดาประเทศทั้งหลายในองค์การสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศ และการเมืองภายในประเทศเองได้ทำให้สถานการณ์นี้มีความอ่อนไหวเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนั้นยังมีความไม่แน่นอนในระดับที่สูงมากควบคู่กันไปกับการเลือกทางเลือกที่เหมาะสม ความไม่แน่นอนนั้นนับว่าน่ากลัวมากเพราะว่ามีศักยภาพที่จะกลายเป็น “สงครามนิวเคลียร์” ไปได้โดยง่าย

นอกจากนั้น คณะกรรมการบริหารยังมีข้อจำกัดในเรื่องข้อมูลที่มีจำกัดอีกด้วย กล่าวให้แน่ ๆ ก็คือ เป็นที่ทราบกันดีว่าได้มีการติดตั้งอาวุธนำวิถีเชิงรุกจำนวนมากในประเทศคิวบา แต่แผนการทั้งหมดของโซเวียต และตารางกำหนดเวลาปฏิบัติการของโซเวียตนั้นไม่เป็นที่เปิดเผยทางฝ่ายสหรัฐฯ ไม่ทราบเรื่องราวอะไรมากนัก แหล่งสืบราชการลับมีข้อจำกัดต่อ 1) รายงานการส่งอุปกรณ์เกี่ยวกับอาวุธนำวิถีเข้าสู่ท่าเรือของคิวบา 2) การได้รับข้อมูลที่กระต่อนกระแต่นเพียงบางส่วนจากพวกชาวคิวบาที่อพยพลี้ภัยเข้าประเทศสหรัฐอเมริกา 3) รายงานที่ได้รับจากหน่วยสืบราชการลับของสหรัฐฯ (CIA) ที่ยังไม่ได้รับการยืนยันอย่างเป็นทางการ จึงยังเชื่อถือไม่ได้ 100% 4) การบินตรวจการของเครื่องบิน U-2 นั้นจะสามารถกระทำได้ดีก็ต่อเมื่อสภาวะอากาศเอื้ออำนวยให้เท่านั้น (ถ้าอากาศเลวร้ายก็บินสำรวจตรวจสอบไม่ได้) กล่าวสรุปโดยรวมก็คือ เป็นสถานการณ์ที่มีความไม่แน่นอนเป็นอย่างมาก

บางทีข้อจำกัดที่ยิ่งใหญ่ที่สุดอาจจะเป็นเรื่องเวลาก็เป็นได้ ในทุก ๆ วันที่โซเวียตได้เพิ่มการติดตั้งสถานที่ตั้งอาวุธนำวิถีมากขึ้นเรื่อย ๆ บนผืนแผ่นดินของคิวบานั้น ก็เท่ากับทำให้มีข้อได้เปรียบเชิงกลยุทธ์ต่อสหรัฐฯ และกลุ่มซีกโลกตะวันตกมากขึ้นเรื่อย ๆ ในระหว่างสี่วันจากวันที่ 17 ตุลาคม 1962 ถึงวันที่ 21 ตุลาคม 1962 ในช่วงระยะเวลาที่ประธานาธิบดีเคนเนดีและคณะกรรมการบริหารได้ทำการเสาะแสวงหาทางเลือกต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ และในท้ายที่สุดก็เลือกเอา “การปิดล้อมปากอ่าวหมู (Bay of Pigs)” เพื่อไม่ให้เรือสินค้าของโซเวียตที่ขนอาวุธเข้าหรือออก

จากคิวบาต่อไปอีก จะเห็นได้ว่า “เวลา” มีความสำคัญมาก ซึ่งเป็นสิ่งที่แทบจะไม่ได้พบเห็นกันบ่อยนักในกระบวนการแห่งการวินิจฉัยสั่งการ

ยิ่งไปกว่านั้น ลักษณะสำคัญของการตัดสินใจก่อนที่คณะกรรมการบริหารจะเผชิญกับข้อจำกัดอื่น ๆ อีกเกี่ยวกับกิจกรรมเสาะแสวงหาทางเลือก การที่จะไม่ลงมือทำอะไรเลยนั้น ไม่ถือว่าเป็นทางเลือกที่น่าจะใช้การได้ดีมากนัก การเจรจาประนีประนอมกับโซเวียตก็เป็นสิ่งที่ยอมรับไม่ได้ มีแนวทางปฏิบัติเชิงบวกแต่เพียงแนวทางเดียวที่ควรนำมาไปปฏิบัติก็คือ “การทำทนายโซเวียต” ในรายงานสรุปนั้น ต้นทุนไม่ใช่เป็นองค์ประกอบสำคัญ เวลาเป็นสิ่งจำเป็น ข่าวสารข้อมูลก็มีไม่พร้อมพรั่ง ทำให้ผลลัพธ์ที่ได้ออกมามีความไม่แน่นอนสูงมาก และความบีบคั้นทางด้านสิ่งแวดล้อมชี้้นำการตอบสนองเชิงบวกต่อสิ่งที่จะเกิดตามมาที่เป็นประโยชน์มากที่สุด เป็นสิ่งที่น่าสงสัยอย่างยิ่งที่กลุ่มนักวินิจฉัยสั่งการจำนวนหนึ่งถูกเรียกตัวมาเพื่อทำการตัดสินใจที่กุมชะตากรรมของโลกเอาไว้ในมือภายใต้ข้อจำกัดที่สูงมาก

การเปรียบเทียบและประเมินทางเลือก

การปฏิบัติการของคณะกรรมการบริหารในการเลือกสรรทางเลือก เปรียบเทียบและประเมินทางเลือกต่าง ๆ นั้นได้รับอิทธิพลจากจุดประสงค์เบื้องต้นที่ต้องการที่จะให้มีการเคลื่อนย้ายบรรดาอาวุธนำวิถีที่มีพิสัยร้ายแรงต่อสหรัฐฯ เหล่านั้นออกไปจากคิวบาในหนทางที่จะสงวนควมมีดุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างประเทศสองอภิมหาอำนาจเอาไว้ และไม่ทำให้สหรัฐฯ ต้องเผชิญกับความเสียหายเปรียบเทียบทางการเมือง นอกเหนือจากนั้น คณะกรรมการบริหารก็ยังถูกบีบบังคับจากข้อจำกัดต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาก่อนแล้ว ให้ต้องตัดสินใจตามเนื้อหาแห่งความเป็นจริงและมีเหตุผล ทางเลือกต่าง ๆ ที่จะปฏิบัติการ มีดังต่อไปนี้ :-

1. **ไม่ทำอะไรเลย** นี่เป็นทางเลือกตามคำนิยามเท่านั้นเอง ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ ทางเลือกนี้เป็นสิ่งที่ไม่น่าจะปฏิบัติ ข้อถกเถียงสำหรับการ “ไม่ทำอะไรเลย” ที่ต้องตกไปด้วยเหตุผลสองประการได้แก่ ก) พวกเขาประเมินสถานการณ์ต่ำไป และประเมินขีดความสามารถทางทหารและกลยุทธ์ของโซเวียตต่ำเกินไป และ ข) เป็นการไม่ให้ความสนใจต่อความสำคัญทางการเมืองทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ถึงความไม่มีปฏิกิริยา หรือ “ความไร้น้ำยา” ของสหรัฐฯ

2. **การบีบคั้นทางการทูต** ได้มีการพิจารณาความบีบคั้นในหลาย ๆ รูปแบบด้วยกัน เช่น ก) การอุทธรณ์ต่อองค์การสหประชาชาติหรือต่อองค์กรแห่งรัฐอเมริกันให้มีการตรวจ

สอบ ข) การใช้วิธีการที่เป็นความลับหรือเป็นการติดต่อทางตรงกับครูสซอพ อาจจะด้วยการจัดประชุมสูงสุดร่วมกัน (Summit Meeting) หรือ ค) ถอนฐานจรวดจู่โจมของสหรัฐฯ ที่ติดตั้งไว้ในประเทศตุรกีเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับการให้ไซเวียตถอนฐานจรวดในคิวบา ซึ่งประธานาธิบดีเคนเนดีปฏิเสธทางเลือกสุดท้ายนี้ด้วยเหตุผลที่ว่าเวลาที่ใช้ในการนั้นจะทำให้ไซเวียตมีเวลามากเพียงพอที่จะติดตั้งฐานจรวดต่าง ๆ ในคิวบาให้แล้วเสร็จ ซึ่งอาจจะทำให้สหรัฐฯ ต้องเผชิญกับอันตรายมากยิ่งขึ้นไปอีก และทำให้เป็นการยากที่จะทำให้ไซเวียตต้องถอนจรวดออกไปให้หมด

3. เจรจาในทางลับกับประธานาธิบดีคาสโตร เหตุผลที่สำคัญที่จุดนี้ก็คือจะต้องติดต่อกับคาสโตรในทางลับเพื่อชักนำให้เขาแยกตัวออกจากไซเวียต อย่างไรก็ตาม การที่ไซเวียตเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับคิวบาอย่างล้าลึกนั้นชี้ให้เห็นว่า การเคลื่อนย้ายอาวุธนำวิถีออกไปจากคิวบา นั้น จะต้องเกิดขึ้นจากการตัดสินใจของไซเวียตเท่านั้น ดังนั้น ทางเลือกนี้ก็ถูกตัดทิ้งไปอีก

4. การเปิดฉากโจมตี สหรัฐฯ สามารถที่จะใช้สถานการณ์นี้เป็นโอกาสที่จะขั้บคาสโตรให้พ้นจากการเป็นผู้นำของคิวบา เช่นเดียวกับที่จะสามารถขั้บไล่จรวดนำวิถีทั้งหลายออกไปจากคิวบาด้วย ที่จริงแล้ว การตระเตรียมที่จะโจมตีคิวบานั้นก็ได้กระทำไว้ก่อนแล้ว แต่จำเป็นต้องเป็นหนทางสุดท้ายจริงๆ เมื่อไม่มีทางใดดีไปกว่านี้อีกแล้วเท่านั้น ประธานาธิบดีเคนเนดีและทีมงานบริหารของเขามีความเห็นที่ “การโจมตีนี้จะเป็นจุดเริ่มต้นของสงครามโลกครั้งที่สาม ไซเวียตจะต้องตอบโต้ด้วยการโจมตีเบอร์ลินหรือที่อื่น ๆ และความสัมพันธ์ของสหรัฐฯ ที่มีต่อกลุ่มประเทศละตินอเมริกา ก็จะขาดสะบั้นลงเนื่องจากประเทศเหล่านั้นมองสหรัฐฯ ว่าเป็นผู้รุกราน ทางเลือกนี้จึงต้องตัดทิ้งไปก่อน และอาจจะเรียกมาใช้ต่อเมื่อไม่มีทางใดดีไปกว่านี้อีกแล้วเท่านั้น

5. การโจมตีทางอากาศ ทางเลือกนี้มุ่งโจมตีทางอากาศด้วยอาวุธระดับธรรมดา (ไม่ใช่อาวุธนิวเคลียร์) เฉพาะจุดที่เป็นที่ตั้งของฐานจรวดนำวิถีที่ไซเวียตได้ติดตั้งไว้เท่านั้น แม้ว่าทางเลือกนี้จะดึงดูดใจบรรดาคณะกรรมการบริหารหลาย ๆ ท่านก็ตาม แต่ก็แผนการที่ไม่สมบูรณ์ ด้วยเหตุต่าง ๆ ต่อไปนี้ ก) กองทัพอากาศไม่สามารถรับประกันได้ว่า การโจมตีนั้นจะสามารถทำลายฐานจรวดทุกฐานที่ได้มีการติดตั้งแล้วให้หมดสิ้นไปได้ ข) การโจมตีทางอากาศอาจจะทำให้ทหารไซเวียตจำนวนไม่น้อยและพลเรือนคิวบาต้องเสียชีวิตตามอาณาบริเวณรอบ ๆ ฐานที่ตั้งจรวดเหล่านั้น และจะเป็นผลให้ไซเวียตตอบโต้ด้วยการโจมตีเบอร์ลิน ตุรกี หรือสถานที่อื่น ๆ มากขึ้นเป็นสองเท่า และ ค) การโจมตีโดยไม่ได้มีการเตือนล่วงหน้า จะทำให้สหรัฐอเมริกา กลายเป็นผู้เริ่มต้นก่อสงครามก่อน เช่นเดียวกับคราวที่ญี่ปุ่นโจมตีเพิร์ลฮาร์เบอร์ก่อน แล้วจึงประกาศสงครามในภายหลัง

6. ปิดล้อม ในขณะที่คณะกรรมการบริหารพิจารณาทางเลือกต่าง ๆ นั้น การปฏิบัติการทางทหารโดยอ้อมในรูปแบบของการปิดล้อมนั้นกลายเป็นสิ่งที่ดึงดูดใจมาก การปิดล้อมนี้อาจจะใช้สำหรับอาวุธเชิงรุกแทนนั้น หรือต่ออาวุธทุกประเภทก็ได้ หรือต่ออาวุธเชิงการยุทธ์ทั้งหลายก็ได้ รวมไปถึงน้ำมันเชื้อเพลิง หรือสิ่งอื่น ๆ ที่ควมบาต้องพึ่งพาอาศัยด้วยการนำเข้ามาจากต่างประเทศ การปิดล้อมนี้มีทั้งข้อได้เปรียบและข้อเสียเปรียบ แต่ข้อได้เปรียบมีมากกว่า และเป็นทางเลือกที่ประธานาธิบดีเคนเนดีและทีมงานของเขาตัดสินใจเลือกใช้

การเลือก

ข้อเสียเปรียบประการหนึ่งของการปิดล้อมก็คือ อาจจะทำให้โซเวียตปฏิบัติการตอบโต้ในเบอร์ลิน ในเหตุการณ์นั้น สหรัฐฯ อาจจะต้องยกเลิกการปิดล้อมคิวบาโดยที่ไม่สามารถบังคับให้มีการเคลื่อนย้ายอาวุธนำวิถีออกไปจากคิวบาได้ จุดบกพร่องอีกประการหนึ่งของการปิดล้อมก็คือ สหรัฐฯ จะต้องเลือกปฏิบัติทางตรงเมื่อเรือของโซเวียตตัดสินใจที่จะไม่หยุดการเดินทางเข้ามาในอ่าวหมูเมื่อถูกสกัดกั้นโดยกองเรือนาวิกของสหรัฐฯ อีกประการหนึ่ง การปิดล้อมนั้นอาจจะเป็นการผิดกฎหมาย ผ่าฝืนธรรมเนียมปฏิบัติโดยเสรีของท้องทะเล เว้นเสียแต่ว่าสหรัฐฯ จะได้รับเสียงโหวตสองในสามในองค์กรแห่งรัฐอเมริกันที่ส่งเสริมให้มีการปิดล้อม และท้ายที่สุด จุดบกพร่องที่ยิ่งใหญ่ที่สุดของการปิดล้อมก็คือ “เวลา” เพราะวิธีการนี้ไม่ได้ทำให้ครุสซอฟและโลกในส่วนอื่น ๆ มองเห็นว่า “ได้ทำสำเร็จไปแล้ว” ยิ่งกว่านั้นวิธีการนี้ค่อนข้างจะยืดเยื้อและเป็นปฏิบัติ ทำให้เกิดความไม่แน่นอน ไม่ทราบว่าจะกินระยะเวลายาวนานสักเท่าไร และทำให้การปฏิบัติการติดตั้งจรวดนำวิถีทั้งหลายสำเร็จผลลงได้ และเป็นผลให้สหรัฐฯ ถูกขู่ย้อนกลับโดยครุสซอฟแทน และทำให้คอมมิวนิสต์ทั่วโลกได้เปรียบในแง่ของการโฆษณาชวนเชื่อ

ทั้ง ๆ ที่การปิดล้อมคิวบามีข้อเสียเปรียบมากมาย แต่ก็เป็นการนำเสนอผลประโยชน์ที่นำพึงปรารถนาหลายประการด้วยกันต่อสหรัฐฯ ภายใต้ข้อจำกัดอย่างมากหลายประการ การปิดล้อมนั้นเป็นปฏิบัติการที่อยู่กึ่งกลางระหว่าง “การโจมตี” และ “การไม่โจมตี” เป็นปฏิบัติการที่รุนแรงพอที่จะทำให้ยืนยันทเห็นความแข็งแกร่งแล้วแต่ไม่รุนแรงถึงขั้น “เข้าโจมตีทางอากาศ” วิธีการนี้เสนอให้โซเวียตมีทางเลือกเลี่ยงการเผชิญหน้ากันทางทหารโดยตรงได้ด้วยการให้เรือของตนพ้นไปจากที่ที่มีการปิดล้อมนั้น ด้วยวิธีการนี้ โซเวียตจึงมีวิธีการสุดท้ายที่ใสสะอาด การปิดล้อมทำให้สหรัฐฯ มีสถานการณ์ที่ทำให้ได้เปรียบทั้งทางบก เรือและอากาศ ที่จริงแล้ว ไม่มีการเผชิญหน้าทางทหารใดที่จะทำให้เป็นที่ยอมร่วมกันได้ต่อสหรัฐฯ มากไปกว่าการที่สหรัฐฯ เข้าไปเกี่ยวข้องกับทะเลแคริบเบียน ท้ายที่สุด การปิดล้อมทำให้สหรัฐฯ ที่หากเกร็งกำลังกล้ำเนื้อให้เขมิงตั้งเข้าอีก

นิดหน่อย ก็จะสามารถได้เปรียบจากการข่มขู่นี้ด้วยการไม่ใช้พลังนิวเคลียร์ และทำให้ได้รับความเหนือกว่าในด้านยุทธวิธี การเลือกวิธีการ “ปิดล้อม” จึงถือว่าเป็นวิธีการที่ดีที่สุด

การนำเอาผลการตัดสินใจไปปฏิบัติ

การปิดล้อมได้มีการปฏิบัติอย่างจริงจังในวันที่ 24 ตุลาคม 1962 กองเรือนาวิกสหรัฯ ได้ใช้เรือรบจำนวน 19 ลำลอยลำอยู่เป็นแนวเส้นตรงในมหาสมุทรแอตแลนติกในระยะ 500 ไมล์จากชายฝั่งของประเทศคิวบา กองกำลังนี้ได้ถูกเตรียมขึ้นเพื่อสกัดกั้นกองเรือของโซเวียตที่อาจจะบรรทุกจรวดเพื่อนำเข้ามาในคิวบาอีก ในขณะที่นั้น เครื่องบินตรวจการของสหรัฯ ได้ระบุว่ามีเรือโซเวียตจำนวน 20 ลำกำลังวิ่งมุ่งหน้าไปสู่เส้นปิดล้อมรอบคิวบานั้น นอกจากนี้ยังมีเรือดำน้ำของโซเวียตอีก 6 ลำร่วมขบวนมาด้วย สถานการณ์กำลังล่อแหลมยิ่งขึ้นทุกที ๆ

ประธานาธิบดีเคนเนดีจะต้องควบคุมเหตุการณ์ และออกคำสั่งที่จะต้องทำให้ไม่มีการยิงปืนต่อสู้กัน เรือของโซเวียตนั้นจะต้องถูกดูแลให้อยู่ในสายตาเสมอ แต่จะไม่มีคำสั่งส่งกำลังทหารขึ้นเรือโซเวียตเว้นแต่จะได้รับคำสั่ง ทั้ง ๆ ที่มีการคัดค้านอย่างรุนแรงจากกองเรือสหรัฯ ประธานาธิบดีเคนเนดีก็ต้องการให้เส้นการปิดล้อมครั้งนี้ใกล้คิวบาเพียงพอ จนกระทั่งทำให้ครูสซอฟมีเวลามากเพียงพอที่จะเปลี่ยนใจได้

ในตอนบ่ายของวันที่ 24 ตุลาคม 1962 นั้นเอง ก็มีรายงานมาว่าเรือโซเวียตจำนวน 12 ลำ ที่มีลำหนึ่งที่เป็นที่สงสัยว่าจะบรรทุกจรวดนำวิถีมาด้วย ได้หันหัวเรือแล่นกลับไปยังโซเวียตรุสเซีย แต่อย่างไรก็ตาม เรือบรรทุกน้ำมันของโซเวียตก็ยังมุ่งหน้าไปสู่คิวบา มีเรือสองลำที่แล่นฝ่าการปิดล้อมเข้าไป ลำหนึ่งถูกเรียกให้หยุดแล้วก็ได้รับสัญญาณให้แล่นเข้าไปได้ ส่วนอีกลำหนึ่งนั้น ได้ถูกตรวจค้นและในที่สุดก็ได้รับอนุญาตให้แล่นเข้าไปยังคิวบาได้เช่นกัน ในขณะที่ก็ปรากฏแน่ชัดแล้วว่า โซเวียตไม่ได้มีความตั้งใจจริงจังที่จะเข้าเผชิญหน้ากับสหรัฯ ในทะเลแคริบเบียน การปิดล้อมดูเหมือนว่าจะมีประสิทธิภาพ แต่โซเวียตก็ยังยืนกรานในแผนการของตนที่จะสร้างฐานยิงจรวดในคิวบาเพื่อการปฏิบัติการณ์ข่มขู่สหรัฯ ต่อไป

ในวันที่ 26 ตุลาคม 1962 ครูสซอฟได้ติดต่อมายังประธานาธิบดีเคนเนดี โดยแสดงเจตน์จำนงที่จะเจรจาในเรื่องการยอมถอนกำลังอาวุธนำวิถีออกไปจากคิวบา ในขณะเดียวกัน โซเวียตก็แจ้งให้ทราบอย่างไม่เป็นทางการว่า ไม่ปรารถนาที่จะให้มีการเผชิญหน้ากันทางด้านนิวเคลียร์

หลังจากวันแห่งการพิจารณาอย่างเอาจริงเอาจังกับสมาชิกของคณะกรรมการบริหารแล้ว ประธานาธิบดีเคนเนดีได้ส่งข่าวไปยังครุสซอฟในวันที่ 27 ตุลาคม 1962 ว่าเขายินยอมที่จะยกเลิกการปิดล้อมโดยโซเวียตจะต้องถอนอาวุธทั้งหมดทั้งหลายออกไปจากคิวบาให้หมด ในวันที่ 28 ตุลาคม 1962 ครุสซอฟได้ส่งข่าวตอบเคนเนดีว่า เขายินยอมที่จะรื้อถอนและเคลื่อนย้ายอาวุธจรวดทั้งหมดออกไปจากคิวบา และขอให้มีการรับประกันว่าจะไม่มีการบุกรุก ไม่มีการโจมตีคิวบาโดยสหรัฐอเมริกา หรือประเทศอื่นใดในซีกโลกตะวันตก ในตอนเที่ยงวันเดียวกัน ประธานาธิบดีก็แถลงข่าวให้ประชาชนอเมริกันทราบทั่วกันว่า เขาได้รับทราบการตัดสินใจของครุสซอฟที่จะถอนกำลังออกจากคิวบา จุดสูงสุดได้สิ้นสุดลงแล้ว หายนภัยนิวเคลียร์ที่อยู่เฉียดฉิวแค่ปลายจมูกก็ได้สิ้นสุดลง ขั้นตอนที่เหลือก็เพียงแต่การติดตามผลเพื่อยืนยันให้มั่นใจว่าสามารถควบคุมผลลัพธ์แห่งการตัดสินใจนั้น นั่นคือ อาวุธนำวิถีทั้งหลายได้ถูกเคลื่อนย้ายออกไปจากคิวบาจนหมดสิ้นเมื่อถึงขั้นนั้น จึงจะเป็นที่วางใจได้อย่างแท้จริง

การติดตามผลและการควบคุม

ประธานาธิบดีฟิเดล คาสโตรปฏิเสธไม่ยอมให้เจ้าหน้าที่ของสหประชาชาติเข้าไปตรวจสถานที่ตั้งจรวดใด ๆ ในการรื้อถอน การบรรทุกของ และการส่งอุปกรณ์ต่าง ๆ เหล่านั้นกลับไปยังโซเวียต ทั้ง ๆ ที่ได้มีการยื่นคำร้องซ้ำแล้วซ้ำเล่าโดยโซเวียตเอง และโดยสหประชาชาติสหรัฐฯ จึงจำต้องอาศัยการตรวจสอบทางอากาศในบริเวณทะเลที่กองเรือโซเวียตแล่นออกไป โดยกับตันเรือโซเวียตจะต้องจัดวางอาวุธนำวิถีต่าง ๆ ที่ขนออกไปให้ปรากฏให้เห็นบนดาดฟ้าเรือด้วย

ในวันที่ 20 พฤศจิกายน 1962 ครุสซอฟก็ยินยอมที่จะถอนกำลังทหารและเครื่องบินออกจากคิวบา สหรัฐฯ ได้เฝ้าสังเกตการเคลื่อนย้ายนี้ด้วยเครื่องบินตรวจการณ์ ในเดือนมีนาคม 1963 ก็ปรากฏว่า ไม่มีที่สงสัยอีกแล้วว่า ประธานาธิบดีเคนเนดีสามารถดำเนินนโยบายต่างประเทศที่ทำให้มีชัยชนะเหนือโซเวียต นับเป็นชัยชนะที่ยิ่งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์อเมริกัน กรณีวิกฤตการณ์จรวดนำวิถีคิวบาได้กลายเป็นกรณีที่ยอดเยี่ยมสำหรับการศึกษาการวินิจฉัยสั่งการภายใต้ข้อจำกัดที่สูงยิ่งในระดับชาติ (นักศึกษาระดับปริญญาโทและเอก ที่ศึกษาทางด้านรัฐศาสตร์ การบริหาร การจัดการทั้งหลายมักจะต้องศึกษากรณีนี้เสมอ

การประเมินกรณีวิกฤตการณ์จรวดนำวิถีคิวบา

เมื่อได้ศึกษาแล้ว ปรากฏว่าการตัดสินใจของประธานาธิบดีเคนเนดีและคณะกรรมการบริหารในการใช้มาตรการปิดล้อมคิวบานั้น เป็นทางเลือกที่ดีที่สุดในบรรดาทางเลือก

ต่าง ๆ ที่มีอยู่นั้น ตารางที่ 7 แสดงแมทริกซ์แห่งการตัดสินใจที่ทางเลือกแต่ละทางเกี่ยวข้องกับจุดประสงค์ที่เป็นการเฉพาะ เพื่อจุดประสงค์แห่งการแสดงผลให้เห็นชัดเจน จุดประสงค์ต่าง ๆ เหล่านั้นถือว่ามีน้ำหนักเท่ากัน ถึงแม้ว่า ในแง่ของการปฏิบัติ การย้ายจรวดนำวิถีออกไปทันทีจากคิวบาที่สิ่งที่สำคัญสุดของสหรัฐฯ ต้องการในการตัดสินใจนี้ ยังเป็นที่สงสัยกันว่า การเคลื่อนย้ายจรวดนี้จะเกิดขึ้นหรือไม่ หากจะเป็นการเสี่ยงต่อดุลอำนาจของสหรัฐฯ หรือลดพลังการป้องกันของสหรัฐฯ ลงไป ยิ่งกว่านั้น รัฐบาลของประธานาธิบดีเคนเนดีก็เป็นห่วงเป็นใยต่อความคิดเห็นทางการเมืองของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบรรดาประเทศที่เป็นกลาง และความพึงพอใจทางการเมืองของประชาชนอเมริกัน ซึ่งถือว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญมาก ความสัมพันธ์ระหว่างโซเวียตและจีนคอมมิวนิสต์ก็อาจจะลดหย่อนความสำคัญลงไปบ้าง เพราะว่าไม่สามารถปฏิบัติการให้สำเร็จสมดังวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้

ทางเลือก 6 ประการในตารางที่ 6 เป็นทางเลือกที่รัฐบาลเคนเนดีได้นำมาพิจารณาเพื่อจะหาตัวเลือกที่เหมาะสมที่สุด ตัวเลขที่จุดตัดกันระหว่างจุดประสงค์และทางเลือกนั้นเป็นตัวแทนของผลลัพธ์ที่สหรัฐฯ จะได้รับการยอมรับเอาสิ่งนั้นไปปฏิบัติ ยิ่งผลตอบแทนนั้นมีค่าสูงมากเพียงไร ก็จะเป็นผลลัพธ์ที่น่ายินดีสำหรับสหรัฐฯ มากเพียงนั้น ช่องสุดท้ายในตารางที่ 6 นี้ มีความหมายถึงคุณค่าที่คาดหวังในลักษณะของตารางมาตรฐานของผลที่คาดว่าจะได้ อย่างไรก็ตาม เองจากจุดประสงค์แต่ละอย่างได้รับการให้น้ำหนักที่เท่า ๆ กัน คะแนนรวมจึงเป็นการรวมตัวเลขอย่างง่าย ๆ ของผลตอบแทนแต่ละอันมากกว่าที่จะเป็นคะแนนรวมของผลลัพธ์ที่น่าจะเป็น ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นการเหมาะสมที่จะพิจารณารางนี้เป็นตารางแสดงผลลัพธ์ที่มีลักษณะพิเศษ ที่ได้ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อให้เหมาะสมกับรูปด้านข้างที่โดดเด่นของวิกฤตการณ์จรวดนำวิถีคิวบา ซึ่งเนื่องจากมีระดับความไม่แน่นอนสูงมาก จึงยากที่จะกระทำสิ่งอื่นใดที่ดีไปกว่าการให้คะแนนเท่า ๆ กันต่อจุดประสงค์หลาย ๆ อย่างของกระบวนการแห่งการวินิจฉัยสั่งการนี้

จุดประสงค์

ทางเลือก	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
น้ำหนัก (คูณค่าสูงสุด)	10	10	10	10	10	10	10	70
1. ไม่ทำอะไร	0	1	1	4	2	5	2	15
2. วิธีการทูต (เจรจา)	2	4	1	2	2	5	4	20
3. บีบคั้นทางการทูต	2	2	2	4	3	5	4	22
4. โจมตีควบา	8	8	8	0	2	2	0	28
5. โจมตีทางอากาศ	8	8	8	2	2	2	0	30
6. ปิดล้อม	4	6	8	8	10	8	6	50

หมายเหตุ ตัวเลขใน () มีความหมายดังต่อไปนี้

- (1) อาวุธนำวิถีถูกเคลื่อนย้ายออกไปทันที
- (2) พลังแห่งดุลอำนาจยังคงเป็นของสหรัฐฯ
- (3) กองกำลังป้องกันด้านสหรัฐฯ ได้รับการสงวนเอาไว้
- (4) ความเห็นของโลกยังคงอยู่เข้าข้างฝ่ายสหรัฐฯ
- (5) ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานของรัฐบาลสหรัฐฯ
- (6) ความสัมพันธ์ระหว่างจีนและโซเวียตไม่ได้ถูกเสริมสร้างให้เข้มแข็งขึ้น
- (8) คะแนนของค่ารวม

การวิเคราะห์ค่าของคะแนนที่ได้จัดให้แก่ทางเลือกแต่ละทางในตารางที่ 7 แสดงให้เห็นสิ่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ :-

1. ทางเลือกสามทางแรก ได้แก่ ไม่ทำอะไร ใช้วิธีการทูตเจรจากับคาสโตร และการใช้ความบีบคั้นทางการทูตนั้น ไม่มีประสิทธิภาพในรูปแบบของการบรรลุจุดประสงค์ทุก ๆ ด้านที่ตั้งไว้
2. ทางเลือกที่สี่และที่ห้า - การบุกควบา และการโจมตีทางอากาศ นั้น สามารถที่จะเคลื่อนย้ายจรวดนำวิถีไปได้ทันที สามารถรักษาดุลแห่งอำนาจของโลกไว้ได้โดยสหรัฐฯ เป็น

ฝ่ายเหนือกว่า และป้องกันซีกโลกตะวันตกไว้ได้ แต่ทางเลือกทั้งสองทางนี้มีคุณค่าต่ำหรือไม่มีคุณค่าเลยในความสัมพันธ์ต่อจุดประสงค์อื่น ๆ

3. มีเพียงทางเลือกที่หกเพียงทางเลือกเดียวเท่านั้น ได้แก่ การปิดล้อม ซึ่งมีคุณค่าสูงเหนือจุดประสงค์ทุก ๆ ด้าน

จะเห็นได้ชัดว่า เมื่อมองจุดประสงค์ต่าง ๆ ภายใต้การตัดสินใจในครั้งนี้แล้ว การปิดล้อมเป็นวิธีการที่ดีที่สุด

ผู้ศึกษาวิชานี้ไม่จำเป็นที่จะต้องเห็นด้วยกับการวิเคราะห์ที่แสดงให้ดูในตารางที่ แต่สิ่งที่สำคัญก็คือ จะต้องตระหนักว่า 1) จำเป็นต้องมีการทบทวนอย่างเป็นระบบของทางเลือกต่าง ๆ ของจุดประสงค์ที่มีอยู่ และ 2) ผลประโยชน์ที่สะสมมาจากวิธีการใช้เหตุผลในการให้นำหนักสิ่งที่จะเกิดขึ้นตามลำดับของแต่ละทางเลือกนั้น

วิกฤตการณ์จรวดนำวิถีคิวบานี้เป็นตัวแทนของสถานการณ์การวินิจฉัยสั่งการที่ไม่มีที่ไหนเหมือน และหวังว่า เหตุการณ์ในทำนองเดียวกันนี้จะไม่เกิดขึ้นอีกไม่ว่าจะในส่วนของโลก แต่ที่แน่นอนชัดเจนก็คือว่า ภายใต้เหตุการณ์แวดล้อมที่ซับซ้อนและเต็มไปด้วยความไม่แน่นอนเช่นนี้ กระบวนการบูรณาการการวินิจฉัยสั่งการอย่างเต็มรูปแบบเป็นกรอบที่มีความหมายมากที่สุดสำหรับการศึกษาวิเคราะห์และประเมินทางเลือก ในกรณีนี้ การตัดสินใจลงมือทำอะไรสักอย่างลงไปอย่างจริง ๆ จัง ๆ แทนที่จะมั่ววิ้ว ๆ รอ ๆ ลังเลใจอยู่ เพื่อจัดการกับความไม่แน่นอนนั้นให้ได้ นั่นคือปทัสถานของกลุ่มต้องการการตัดสินใจที่ได้เด็ดขาด (Decisive Decision) เนื่องจากมีเวลาน้อยมากเกินกว่าที่จะมาพัฒนาตัวเลือกเชิงปริมาณหรือใช้เทคนิคทางสถิติที่ซับซ้อนเพื่อที่จะได้ทางเลือกที่ต้องการ

พฤติกรรมของนักตัดสินใจนั้น นับว่ามีเหตุมีผลดีมากเนื่องจากเขาแทบจะไม่เคยละสายตาไปจากจุดประสงค์ต่าง ๆ ที่ตั้งไว้เลย การเลือกได้เกิดขึ้นจากภาวะความบีบคั้นด้านสิ่งแวดล้อมและการมีข้อมูลที่จำกัด ไม่สมบูรณ์ และมีเวลาจำกัดเป็นอย่างมากอีกด้วย การตัดสินใจผิดในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งก็ตามย่อมจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างใหญ่หลวงได้ กรณีวิกฤตการณ์จรวดนำวิถีคิวบานี้ได้กลายเป็นตัวอย่างที่เด่นมาก และต้องมีการจารึกไว้ในประวัติศาสตร์ในด้านการเลือกเฟ้นหาทางเลือกที่ดีที่สุดในการตัดสินใจ ในตัวแบบแห่งการตัดสินใจที่เปิดเผย

การนำเอาผลการตัดสินใจไปใช้ : กฎแจดอกสำคัญ

ต่อความสำเร็จของการวินิจฉัยสั่งการ

“มิใช่ว่าจะต้องทำอะไร แต่จะต้องมีแนวทางในการทำสิ่งนั้นอย่างไร” ต่างหากที่เป็นความลับของผลลัพธ์ที่ประสบความสำเร็จในการวินิจฉัยสั่งการ ในการวินิจฉัยสั่งการนั้นมีข้อพิจารณาพื้นฐานอยู่ 6 ประการด้วยกัน ดังต่อไปนี้ (ออเรน ยูริส, 1976: 70-71):-

1. **พันธะผูกพัน (Commitment)** เมื่อได้ตัดสินใจที่จะลงมือกระทำแล้ว ก็จะต้องลงมือทำทันทีโดยไม่รีรอ ทำอย่างเต็มใจและตั้งใจที่สุด มิใช่สักแต่จะทำ หรือทำเพียงครั้ง ๆ ใจ ทำแบบเสียไม่ได้ เมื่อตัดสินใจสิ่งใดลงไปแล้ว ต้องเด็ดขาดอย่างยิ่ง และมุ่งก้าวเดินไปข้างหน้าอย่างไม่ทอดถอย

2. **ประกาศออกไป (Announcement)** เมื่อแน่ใจว่าจะลงมือกระทำการสิ่งใดแล้ว ต้องประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน ให้คนส่วนรวมในองค์กรได้ทราบเจตน์จำนงอันแน่วแน่ของผู้บริหารระดับสูงสุดว่าจะมุ่งไปสู่ทิศทางใด มีผลลัพธ์อย่างใดที่เป็นที่มุ่งหวังจะไปให้ถึง ต้องมีความเชื่อมั่นอย่างสูง และหาความร่วมมือร่วมใจจากบุคคลทั้งหลายที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

3. **บุคลากร (Personnel)** ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการนำเอาการตัดสินใจนั้นไปดำเนินการให้บังเกิดเป็นผลสำเร็จขึ้นมา ต้องมีการค้นหาตัวบุคคลที่เหมาะสม ดังเช่นกรณีที่ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ตัดสินใจโจมตีอิรัก ก็มีการค้นหาบุคคลที่เป็นแม่ทัพ และได้ตัวนายพลนอร์แมน ชวาร์ชคอฟมาทำหน้าที่นี้ เป็นต้น ต้องมีแววมองที่สายตาแหลมคม มีการเลือกค้นหาบุคคลที่มีคุณสมบัติ บุคลิกภาพ เหมาะสมที่สุดสำหรับการปฏิบัติกรนั้น ๆ ชนิดที่ทำให้มั่นใจได้ว่า การปฏิบัติกรนั้นจะต้องประสบผลสำเร็จอย่างแน่นอน

4. **สิ่งอำนวยความสะดวก (Facilities)** ในการนำเอาผลการตัดสินใจไปปฏิบัตินั้น ทุกสิ่งทุกอย่างตั้งแต่วัตถุดิบ อารุขยุทโธปกรณ์ เครื่องมือสื่อสาร อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เครื่องข่ายการสื่อสารโทรคมนาคม ฯลฯ ล้วนแต่ต้องมีการจัดหามาให้ครบถ้วนสมบูรณ์ และพร้อมแก่การที่จะลงมือปฏิบัติการ หากมีเครื่องยนต์กลไก รถยนต์ รถถัง เครื่องบินมาเกี่ยวข้อง ก็ต้องมีการตรวจสอบสภาพสิ่งต่าง ๆ เหล่านั้นให้อยู่ในสภาพพร้อมรบอย่างที่สุด

5. **เวลา (Time)** แน่นนอนที่สุด ที่เมื่อได้มีการวางแผนลงมือปฏิบัติการไปแล้ว ก็ต้องมีการกำหนดระยะเวลาที่จะให้แผนการนั้นแล้วเสร็จ ให้การปฏิบัติกรนั้นสิ้นสุดลง

อย่างเป็นผลสำเร็จภายในระยะเวลาอันจำกัดที่ได้กำหนดไว้อย่างแน่นอนแล้ว เพื่อเป็นสิ่งควบคุมให้การปฏิบัติการเป็นไปอย่างรวดเร็วทันแก่เวลา

6. ความรับผิดชอบ (responsibility) ท่านอาจจะต้องการยื่นถือฟังาเร็วเพื่อคอยควบคุมให้แน่ใจว่า การนำเอาผลการตัดสินใจไปปฏิบัตินั้นยังคงดำเนินไปเรื่อย ๆ จนกว่าการปฏิบัติการณ์นั้นจะสิ้นสุดลงด้วยความสำเร็จ หรือท่านอาจจะต้องการที่จะมอบอำนาจการปฏิบัติงานในหน้าที่งานต่าง ๆ ไปให้แก่บุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

การปฏิบัติภารกิจใด ๆ มักจะประสบผลสำเร็จด้วยดีเสมอ หากผู้วางแผนการได้มีการดำเนินการทั้ง 6 ขั้นนี้ อย่างพร้อมมูล

สรุป

การวิเคราะห์และประเมินกรณีวิกฤตการณ์จรวดนำวิถีที่ควาได้แสดงให้เห็นกระบวนการวินิจฉัยสั่งการว่า เป็นมรรควิธีที่จะนำไปสู่ทางเลือกที่น่าพึงพอใจ และได้กรอบแห่งการประเมินความมีประสิทธิภาพของการเลือกที่ได้กระทำลงไปแล้วนั้น จุดมุ่งหมายของการนำเสนอกรณีศึกษา นี้ ก็เพื่อแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ทฤษฎีการตัดสินใจและการปฏิบัติภารกิจจริง ๆ ในการตัดสินใจ และการนำเอาผลการตัดสินใจนั้นไปปฏิบัติให้บังเกิดผล

ในบทนี้ ได้มีการนำเอากรณีวิกฤตการณ์จรวดนำวิถีที่ความาวิเคราะห์อย่างละเอียด และทบทวนในแต่ละขั้นตอนของการบูรณาการกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ กรณีนี้ได้มีการวิเคราะห์โดยการใช้อุปสรรคที่ออกแบบมาเพื่อจุดมุ่งหมายนี้โดยเฉพาะ นักตัดสินใจในกรณีนี้ได้ทำหน้าที่ของพวกเขาได้อย่างวิเศษยิ่งภายในกรอบแห่งเวลาที่จำกัดและสิ่งแวดล้อมที่จำกัดด้วย และในที่สุดก็มีการเลือกทางเลือกสุดท้าย ที่ผลลัพธ์ได้แสดงให้เห็นชัดเจนแล้วว่า เป็นการตัดสินใจที่ถูกต้องและเหมาะสมที่สุด

สถานการณ์ในโลกปัจจุบัน ได้มีกรณีเหตุการณ์สำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจระดับสูงสุด ชนิดที่เป็นการทำอนาคตของโลกไว้ในมืออยู่หลายกรณีด้วยกัน เช่น กรณีที่อิรักสะสมอาวุธนิวเคลียร์เป็นการใหญ่ ซึ่งสหรัฐฯ ถือว่าเป็นการข่มขู่คุกคามสันติภาพของชาวโลก จึงจำเป็นต้องให้มีคณะกรรมการตรวจสอบอาวุธขององค์การสหประชาชาติเข้าไปตรวจสอบ เพื่อดูแลให้

อิรักทำลายอาวุธร้ายแรงที่ตนเองสะสมไว้เพื่อข่มขู่ชาวโลกให้หมดสิ้นไป นอกจากนี้ยังมีกรณีอื่น ๆ ที่เป็นจุดล่อแหลมที่จะก่อให้เกิดสงครามใหญ่ อันอาจจะเป็นต้นเหตุของสงครามโลกครั้งที่สามได้อีกหลายจุดด้วยกัน เช่น บริเวณประเทศอิสราเอลกับปาเลสไตน์ ซึ่งมีความขัดแย้ง และมีการรบพุ่ง ปะทะกันอยู่เสมอ เป็นต้น กรณีที่เกี่ยวกับการตัดสินใจในระดับนี้ เป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจ นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาสามารถติดตามข่าวสารข้อมูลได้จากโทรทัศน์ จากเครือข่ายเคเบิลทีวี และจากสื่อต่าง ๆ ได้อีกมาก การหมั่นเฝ้าดู ติดตามเหตุการณ์สำคัญ ๆ ของโลก จะทำให้เป็นผู้มีหูตากว้างไกล และมีวิสัยทัศน์ หรือที่ยิ่งไปกว่านั้น มีผู้ตั้งคำศัพท์ใหม่ขึ้นมาว่า “ญาณทัศน์” อันหมายถึง ผู้มีสายตากว้างไกล มีญาณวิถีสื่อสารที่มองไปได้ไกล ๆ แล้วทำนายสิ่งที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตได้ นักตัดสินใจที่ดีจะต้องมีคุณสมบัติเช่นที่ว่านี้ประจำตัวอยู่เสมอ จึงจะตัดสินใจได้ไม่ใคร่ผิดพลาด แต่บังเกิดเป็นผลดีต่อการปฏิบัติงาน และต่อประชาชนโดยส่วนรวม

กิจกรรมท้ายบท

1. จุดประสงค์สำคัญของสหภาพโซเวียตที่ตัดสินใจที่จะจัดตั้งฐานยิงจรวดในคิวบานั้นเพื่ออะไร ?
2. คณะกรรมการบริหารของรัฐบาลประธานาธิบดีเคนเนดี ได้ตัดสินใจภายใต้ข้อจำกัดหลายประการ ข้อจำกัดเหล่านั้นได้แก่อะไรบ้าง ?
3. ข้อจำกัดต่าง ๆ ที่กล่าวในข้อ 2 นั้นมีอิทธิพลต่อการเลือก “วิธีการปิดล้อม” อย่างไรบ้าง ?
4. ที่มีกรกล่าวกันว่า “ขั้นตอนการนำเอาผลการตัดสินใจไปใช้เป็นส่วนที่มีประสิทธิภาพที่สุดของกระบวนการวินิจฉัยสั่งการในกรณีวิกฤตการณ์จรวดคิวบา” ท่านมีความคิดเห็นต่อดังกล่าวเช่นนี้อย่างไรบ้าง จงอภิปราย ?

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

โรเบิร์ต ดี พาริช และ แอนเดรียซีโอ เอ็น เอ. พลเอกนอร์แมน ชวาร์ชคอฟ. อ. อภิรมย์
แปล. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิสุทธิ์สาส์น, ม.ป.พ.

ภาษาอังกฤษ

Harrison, E. Frank. **The Managerial Decision-Making Process.** Boston,
Massachusetts, U.S.A.: Houghton Mifflin Co., 1981.

Uris, Auren. **The Executive Deskbook.** 2nd Edition. New York, U.S.A.:
Van Nostrand Reinhold Co., 1976

หมายเหตุ บทนี้ผู้เขียนได้แปลและเรียบเรียงจากหนังสือเรื่อง The Managerial Decision-Making Process เกือบตลอดทั้งเรื่อง และมีเพียงเรื่องของยูริส เกี่ยวกับข้อพิจารณาพื้นฐาน 6 ประการสำหรับการนำเอาผลการตัดสินใจไปใช้ให้บังเกิดผลขึ้นมาเท่านั้น ดังนั้น ตลอดเรื่องจึงไม่ได้อ้างอิงไว้ในส่วนหนึ่งส่วนใดของบทเลย ขอขอบคุณผู้แต่งหนังสือเล่มที่กล่าวถึงนี้ คือ Frank E. Harrison เป็นอย่างมากไว้ ณ ที่นี้ด้วย

xxxxxxxxxxx