

ПАМЕТНЕ САНКЦИЈЕ КАО ИЗАЗОВ: АМЕРИЧКЕ СААТSA САНКЦИЈЕ И РЕПУБЛИКА СРБИЈА*

Александар БОГИЋЕВИЋ¹

Сажетак

Глобалне геополитичке промене током XXI века почеле су доводити у питање тренутни међународни поредак, који је од краја Хладног рата означен доминацијом Сједињених Америчких Држава. Различите кризе, као што су светска економска, глобална пандемија или рат у Украјини, довеле су до опадања утицаја САД и успона ревизионизма на глобалном нивоу. Као одговор на овакву претњу амерички Конгрес је 2017. године донео Закон о супротстављању противницима Америке кроз санкције (СААТSA) са циљем ограничавања ширења непријатељског, пре свега руског, утицаја у другим државама кроз онемогућавање трговине оружјем. Овакав вид санкција представља значајан изазов за државе попут Србије, које покушавају да остваре сарадњу са свим водећим глобалним силама. Претње санкцијама због увоза руског оружја 2019. године значајно су умањиле руски утицај на том пољу, што је искористила Кина, појачавши своје прису-

* Рад је настао као део пројекта Министарства одбране: „Безбедносни изазови земаља Западног Балкана у европској безбедносној парадигми”, бр. ИСИ/ДХ1/24-25, а који истраживачки тим и истраживачка група за проучавање регионалне безбедности Института за стратегијска истраживања и спољних сарадника реализује у периоду 2024–2025.

¹ Универзитет одбране, Институт за стратегијска истраживања, Београд, Република Србија, Е-адреса: aleksandar.bogicevic@mod.gov.rs ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-7450-5193>.

ство на Западном Балкану. Међутим, раст сарадње са Пекингом носи своје ризике, посебно у контексту све заоштренијих односа Кине и САД. Даље заоштравање односа би могло довести до проширења списка држава на које се *CAATSA* санкције односе, стављајући на њега и Кину, што би Србију поставило у неповољан положај, са лимитираним спољнополитичким опцијама. Рад анализира *CAATSA* санкције као инструмент америчке спољне политике, њихов утицај и могућност проширења на Кину. Циљ рада јесте интерпретација *CAATSA* санкција као безбедносног изазова за Србију, посебно у контексту повећаних тензија између Истока и Запада. Аутор закључује да ослањање Србије на Кину у набавци наоружања може довести до нових притисака, са мање опција за решавање проблема него у случају сарадње с Русијом.

Кључне речи: *CAATSA*, паметне санкције, Србија, неутралност, балансирање, Сједињене Америчке Државе

УВОД

Друга и трећа деценија XXI века обележене су успоном ревизионистичких сила које за циљ имају промену постојећег међународног поретка оличеног у доминацији Сједињених Америчких Држава. Светска економска криза, пандемија вируса COVID-19 и сукоб у Украјини указивали су на нестабилност постојећег поретка и процес формирања завађених блокова. Руска Федерација и Кина, са једне стране и Сједињене Државе, заједно са другим великим демократијама, са друге, увелико се надмећу за наклоност држава, служећи се политичким, дипломатским, економским, па и војним средствима како би оствариле своје циљеве, односно ставиле државе под своју сферу утицаја.

САД, као држава чији утицај је глобалан, често се ослања на увођење или претњу санкцијама како би утицала на промену политике других држава, а са порастом броја актера које доводе у питање будућност њене хегемоније проширио се и број оних који се налазе под различитим врстама ограничења. Један од новијих примера таквих мера јесу *CAATSA* санкције (енг. *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act*), уперених против држава које сарађују са америчким противницима. Овај пакет мера таргетира државе, компаније и појединце који остварују сарадњу примарно са Русијом, али и Ираном и Северном Корејом, на пољу одбране и безбедности, чиме се бројне државе стављају у врло неугодну дилему: сарађивати са Русијом и ризиковати увођење санкција или потражити новог партнера.

Почетак рата у Украјини фебруара 2022. године покренуо је питање моралности сарадње са Москвом, посебно на простору Европе. Иако су бројне државе, глобалног југа одлучиле да се држе по страни, поједине државе као што је Србија, нашле су се под огромним притиском. Као неко ко има аспирације према уласку у ЕУ, али и врло добре односе са Русијом, позиција Србије врло је била осетљива. У околностима активног сукоба на истоку Европе војна сарадња са Русијом дугорочно је онемогућена, што је отворило простор за Кину као новог снабдевача Војске Србије. Имајући у виду да велике набавке наоружања могу имати дугорочне политичке консеквенце, избор Кине може ставити нове изазове пред Србију у случају даљег увећавања тензија између Вашингтона и Пекинга.

Рад се бави питањем *CAATSA* санкција као средства америчке спољне политике, њиховим утицајем на понашање актера, али и могућношћу њиховог проширивања на изазиваче америчке хегемоније, као што је Народна Република Кина. Примаран циљ јесте објашњавање функционисања америчких санкција као безбедносног изазова за Србију у контексту све заоштренијих односа између Истока и Запада. Аутор закључује да је ослањање Србије на Кину у погледу набавке наоружања врло ризично, узимајући у обзир могућност проширивања листе држава противника Сједињених Држава и на Кину, чиме би се Србија нашла под притиском за који ће имати знатно мање решења у односу на сличан проблем који се јавио као последица сарадње са Русијом.

CAATSA - Паметне санкције као механизам притиска Сједињених Држава

Као средство спољне политике, санкције не представљају новост у међународним односима. Као вид притиска или кажњавања оне се све учесталије користе од стране великих сила. Окарактерисане као пригодно и нискоризично средство за постизање спољнополитичких циљева, санкције се посматрају као алтернатива у односу на интервенције и оружане сукобе који са собом носе репутациони ризик, али и високу цену у ресурсима и људству. Ричард Нефју (*Richard Nephew*) под њима подразумева скуп прописа или правила која забрањују актеру понашање које је у нормалним околностима дозвољено (2018: 8). Оне не морају бити искључиво у форми ограничавања трговине, већ могу имати и облик ускраћивања неких услуга и добара. Циљ њиховог увођења

јесте утицање на актера кроз наметање казне као алтернативе непридржавању постојећим правилима понашања (Nephew, 2018: 181).

Током XX века, режим општих санкција био је примењиван у више наврата као последњи корак пре употребе оружја. Међутим, неретко су се овакви режими показали не само као неуспешни него и као контрапродуктивни креирајући ефекат окупљања око заставе (енг. *Rally 'round the flag*), односно око лидера и његовог режима доприносећи његовој популарности. Такође, кажњавањем читавог друштва за поступке појединаца долазило би до креирања велике колатералне штете, која је чешће појачавала кохезију групе него што је доводила до њеног цепања (Aslan, 2019: 5).

Како би се смањила колатерална штета, а опет извршио притисак на „проблематичне“ актере, креиране су паметне санкције. Дефиницију ове врсте казних мера дала је Гордонова (Joy Gordon), обухватајући овим термином мере уперене на политичке одлучиоце у некој држави или организацији којима се ограничава приступ одређеним ресурсима у иностранству са циљем постизања конкретног политичког резултата (2011: 315). Овакво одређење паметних санкција изоставља једну важну категорију субјеката који су често захваћени њима, а који не утичу на доношење политичких одлука, а то су компаније које играју кључну улогу у процесу заобилажења ограничења у трговини.

САД користе широк дијапазон санкција: са чак 38 активних програма, америчке власти таргетирају појединце, терористичке организације, економске субјекте, државне институције, па чак и читаве државе (OFAC, 2024). Разлози за њихово увођење су подједнако разноврсни: од помагања терористичким организацијама (Subotić, 2022: 129), трговине наркотицима, кршења људских права па до сарадње са режимима који се и сами налазе под санкцијама (OFAC, 2024). Међу активним програмима налази се и *Акт о сузбијању противника Америке кроз санкције*, донет августа 2017. године, чији ће Наслов II, односно закон који санкционише Русију и оне актере који се одлуче за сарадњу са њом на пољу одбране, енергетике и обавештајног рада, бити у фокусу овог рада.

Након оптужби за мешање у изборе новембра 2016. године, Конгрес је усвојио пакет санкција који је за циљ имао сузбијање утицаја Москве на глобалном нивоу, таргетирајући њене најзначајније инструменте утицаја: трговину оружјем и енергентима. Посебан фокус стављен је на оружје, где Русија остварује огроман утицај на глобалном нивоу захваљујући широкој употреби совјетског наоружања (Richter, 2021: 40). На посебном удару су се нашле велике руске компаније и олигарси који су овим санкцијама требали бити дискредитовани и одбачени од стра-

не иностраних партнера који би тиме избегавали да се и сами нађу на удару (Widyatmoko and Zakky, 2022: 101).

Упркос санкцијама, поједине државе су најавиле да ће наставити даљу сарадњу са Русијом, посебно по питању набавке оружја. За разлику од других питања, куповина оружја представља врло осетљиву тему за државе јер се одбрана најдиректније повезује са опстанком и политичком независношћу једне заједнице, због чега лидери држава овом питању дају изузетан значај (Honig, 2023: 191). Врло специфични случајеви Турске, Индонезије и Индије одлично илуструју начине на које САД користе претњу санкцијама, а потом и санкције, како би постигле своје циљеве.

Турска је, међу наведеним државама, једина која је и санкционирана због своје сарадње са Русијом. Наиме, Анкара је, упркос чињеници да је чланица НАТО-а, 2017. године изразила жељу да за потребе својих оружаних снага од Москве купи систем противвадушне одбране дугог домета С-400 (Dilek and Oğuz, 2021: 194). Иако су амерички званичници изашли са упозорењем да би такав потез могао имати озбиљне консеквенце по америчко-турску сарадњу, посебно на пољу одбрамбене индустрије, турски председник Реџеп Тајип Ердоган је одбио одступити (Al Jazeera, 2019). Након прве испоруке из Русије јула 2019. године, претње Трампове администрације су се обистиниле. Први, уједно и најзначајнији, корак Вашингтона био је изbacивање Турске из програма развоја авиона пете генерације Ф-35 већ јула исте године (Mehta, 2019). Децембра 2020. Анкара се и званично нашла на листи санкционисаних актера, чиме су јој укинута извозне лиценце за САД (Kuntamukkala et al., 2020). Такође, чланови Савета за одбрамбену индустрију Турске су санкционисани замрзавањем имовине и рестрикцијама у погледу добијања визе за САД (U.S. Department of State, 2020). Овим потезом америчка администрација показала је да су претње санкцијама врло кредибилне, чиме је испуњен један од предуслова успешности даљих претњи.

Чињеница да је Вашингтон казнио партнера који има вишеструку важност за НАТО и САД може бити врло важан, демонстрирајући другим државама да су САД спремне да кажњавају друге са врло мало устручавања. Са друге стране, искуство Индонезије је у већој мери подесније за компарацију са Србијом, пре свега у погледу према великим силама и тежњи одржавања еквидистанце. Ова азијска држава остварује сарадњу са Русијом у погледу набавке наоружања, има растуће присуство Пекинга у економској сфери, а као и Србија, не припада ниједном одбрамбеном савезу, тежећи успостављању неутралности у односу на велике силе као што су Кина, Русија и Сједињене Државе. Због тога је ис-

куство Џакарте са СААТSA санкцијама важно и за случај Београда и његових тежњи да успостави равнотежу између глобалних полова моћи.

У настојањима да настави сарадњу са Русијом, Индонезија је током 2018. године склопила споразум о куповини 11 борбених авиона СУ-35, који је требало да замене постојеће летелице руске производње (Abrams, 2024). Иако се овакав потез може окарактерисати као врло логичан, ако се узме у обзир сличност између авиона које поседује индонезанска авијација и нових руских летелица (што би значајно олакшало обуку људства), убрзо су се појавили проблеми у виду претњи санкцијама од стране Вашингтона. Набавка руских авиона значила би примену санкција које би нанеле велику штету војсци Индонезије која се, посебно у погледу ваздухопловства, ослања на америчку или западну технологију. Поучена искуством из деведесетих година, када су санкције Вашингтона приземиле њену скоро комплетну авијацију (Waldron, 2020), Џакарта је одлучила да још једном размотри своју политику према великим силама.

Индонезија није одлучила да крене путем Анкаре и ризикује увођење казних мера већ се одлучила за куповину у трећој земљи, у овом случају Француској, као опцији која доноси најмање спољнополитичких ризика. Набавка француских авиона пре свега одговара на политичке изазове, стављајући по страни потребе њених оружаних снага. Цена неутралности коју је Џакарта морала платити била је изузетно висока: уместо уговора са Русијом вредности 1,1 милијарду америчких долара који је требао бити имплементиран, Индонезија је платила нешто више од 8 милијарди (Nirmala and Neelakantan, 2022), задужујући се тако у иностранству и нагло повећавајући свој спољни дуг, што су поједини економисти оценили као подухват који може угрозити чак и стабилност домаће валуте (Abidin and Hastami, 2023: 398). Иако у Москви и даље рачунају да ће у неким другим политичким околностима доћи до реализације уговора о куповини руских авиона (TASS, 2024), врло је упитно колико ће то бити могуће у догледној будућности.

За разлику од турског случаја, фаза преговарања и притисака у случају Индонезије трајала је више година, пролазећи кроз неколико фаза. Од готових преговора са Русијом 2018. године, одустајања од истих две године касије, па до склапања новог, врло уносног уговора са француском компанијом Дасо (*Dassault*) 2022. године, влада у Џакарти је успела да избегне америчке санкције пажљивим маневрисањем у врло проблематичном међународном окружењу. Увоз руске нафте и обимна трговина са Кином већ су били предмет критика америчке администрације што је, заједно са најавом набавке руских летелица, само додатно

погоршало позицију Индонезије (Shibata and Maulia, 2022). Куповина француских авиона и одустајање од руских требали су да ублаже критике Вашингтона на рачун куповине руске нафте која игра врло важну улогу у привреди Индонезије (Shibata and Maulia, 2022).

Из перспективе Сједињених Држава, претња санкцијама је дала жељени ефекат. Реални губици који су могли настати као последица увођења санкција као што су обустава одржавања америчких авиона или замрзавање финансијских средстава званичницима убедили су Џакарту да одустане од врло повољног споразума са Русијом, чиме је Москва остала ускраћена за приступ једном тржишту у развоју на коме је имала традицију присуства. Раније искуство Анкаре показало је да је претња врло реална, а могућа казна значајна што је било пресудно да влада у Џакарти, већ под великим притиском због куповине руске нафте, одустане од куповине СУ-35. Тиме је Индонезија „купила“ период неутралности и утишала критике Беле куће за одређено време.

Случајеви Турске и Индонезије представљају значајне примере политике САД у погледу сарадње трећих држава са Русијом. Чланство у НАТО и врло важна позиција на Блиском истоку нису спасили Турску од увођења санкција, док је Индонезија избегла исту судбину купујући своју неутралност француским авионима. Само је Индија успела добити изузеће од санкција, али не пре веома дуге фазе већања међу америчким конгресменима о значају Индије за америчку политику у региону Индо-Пацифика и последицама санкција на индо-америчке односе (Lalwani and Sagerstrom, 2021: 151). Њена улога директног опонента Кини на простору Азије, са којим је чак долазила у сукобе који су за последицу имали и жртве (Богићевић, 2022, 42), пресудно је утицала да Конгрес не санкционише увоз руског наоружања.

Амерички режим *CAATSA* санкција показао се врло потентним средством убеђивања држава да одустану од сарадње са Русијом са циљем умањивања њеног глобалног утицаја. Избацивање Турске из програма развоја Ф-35, одустајање Индонезије од већ договореног споразума за авионе СУ-35, као и дуга дебата око изузимања Индије, кључног савезника САД у процесу зауздавања амбиција Кине, из режима санкција показују да је америчка администрација спремна ићи врло далеко у жељи да спречи ширење руског утицаја, који је у Србији посебно изражен.

Србија и балансирање између полова моћи

Упркос одређеним сличностима које имају случајеви Индонезије и Србије, као што су тежња неутралности, сарадња са Москвом у погледу набавке наоружања и растућим економским утицајем Кине, положај Београда је знатно комплекснији. Поред Вашингтона, Москве и Пекинга, који се такмиче за наклоност држава на Западном Балкану, значајну улогу у овом региону игра и Брисел, који кроз економску размену и процес приступања Европској унији утиче на политику западнобалканских држава. Међутим, украјинска криза 2014. године, а потом избијање отвореног сукоба фебруара 2022. године, радикално су променили односе између великих сила започињући нови Хладни рат на тлу Европе (Ejduš, Rečević and Kovačević, 2022: 137). Таква динамика врло брзо се пренела и на Западни Балкан, где је дошло до промена у интензитету утицаја које су ове велике силе имале, посебно у погледу Кине, која је у економски исцрпљеним државама Балкана нашла плодно тле за унапређење свог положаја (Abazi, 2021: 92).

Процес одржавања неутралности наишао је на до сада највећи изазов руским нападом на Украјину 2022. године. Кандидатуре Шведске и Финске за улазак у НАТО које су убрзо уследиле посматране су симболичним „крајем неутралности у Европи“ (Ejduš and Hoeffler, 2024: 331), дајући ветар у леђа противницима неутралности који су овакву политику посматрали као морално неисправном и подршком Русији (Cheatham, 2023). Упркос осуди политике Кремља приликом гласања у УН, одбијање Србије да се усагласи са политиком санкција према Русији оставила је Београд рањивим на различите врсте притисака који су долазили из Брисела и Вашингтона. Слика Србије као извора утицаја Кремља и дестабилишућег фактора на Балкану (VOA News, 2024) постала је актуелна у светској јавности, што је српске власти изложило не само критикама западних званичника већ и сајбер нападима појединих хакерских група као што су Анонимуси (The GeoPost, 2023).

Иако би, посматрано из економске, географске, политичке и културне перспективе, Србија требало да се окрене Европској унији као ослонцу у својој спољној политици (Ponomareva, 2020: 162), Београд то није учинио ни након почетка рата у Украјини, када је руска позиција била најрањивија, избегавајући везивање за само један центар моћи. Објашњење за овакво понашање Београда понудио је Роберт Џервис (Robert Jervis) оцењујући да мале државе, уплашене везивања само за једну велику силу или неспремне да учине уступак који би угрозио националне интересе, у појединим ситуацијама управо у неутралности

налазе излаз (1978: 172). Такође, застој у преговорима са ЕУ, пад подршке евроинтеграцијама, изузетна непопуларност према НАТО изазвана бомбардовањем 1999. године као и генерална негативна перцепција Запада у српској јавности (Vuksanović, Sterić and Bjeloš, 2022) значајно утичу на сужавање маневарског простора у вођењу спољне политике.

Проблеми Србије са набавком руског наоружања јавили су се знатно пре почетка рата у Украјини, још током 2019. године, о чему сведоче изјаве више српских званичника. Убрзо након склапања споразума о куповини и донацији руског оружја започети су притисци, пре свега из Сједињених Држава, како би се Србија обавезала да ће умањити или престати са даљим набавкама. У том процесу врло важну улогу одиграле су управо СААТSA санкције. Наиме, почетком новембра исте године у посету Србији дошао је директор Специјалне радне групе за спровођење члана 231 *Закона о супротстављању америчким противницима санкцијама* при Стејт департменту Томас Заржецки (*Thomas Zarzecki*), како би упозорио Београд да би наставак сарадње са Москвом у погледу набавке наоружања могао изазвати коришћење санкција (Reuters, 2019). Убрзо након ове посете, председник Србије Александар Вучић изјавио је да ће Србија престати са набавкама руског наоружања (Balkan Insight, 2019). Сличне критике су се могле чути и јануара наредне године током Вучићевог боравка на Светском економском форуму у Давосу (Beta Briefing, 2020).

Претње санкцијама услед сарадње са Русијом натерале су Београд да се окрене Кини, партнеру који чини главну контратежу западном утицају у Србији. Присутан пре свега на пољу економије, али и кроз растућу политичку сарадњу, Пекинг је почео заузимати позицију коју је Москва до тада заузимала у српској политици балансирања. Са повлачењем Русије као једног од главних партнера Србије на пољу наоружавања Војске Србије, управо се Кина појавила као алтернативни извор напредног наоружања које би избегло санкције САД-а. Склапање споразума о набавци дронова, а потом и система противваздушне одбране ФК-3 2019. године (Bjeloš, Resare, and Wang, 2023), означили су почетак веће сарадње Србије и Кине и на овом пољу.

Велики искорак у продубљивању сарадње Пекинга и Београда учињен је јула 2024. године, ступањем на снагу уговора о слободној трговини. Поред, наравно, економске димензије овог споразума, међу његовим бројним тачкама налазе се и одредбе које се односе на наоружање као предмет трговине, што може бити најаву дугорочне сарадње на овом пољу. У наредних 10 до 15 година, у зависности од врсте, Србија ће постепено укидати или сводити на минимум царине на различите

врсте муниције и наоружања, од ловачких пушака и пиштоља па до тенкова и хаубица (Baletić, 2023). Оваква сарадња, у случају њене веће материјализације, налазиће се под будним оком Вашингтона и Брисела, доводећи у питање евроинтеграције Србије и намере власти у Београду да ускладе своју спољну политику са ставовима Уније.

Везивање за Кину на пољу војне сарадње може бити подједнако проблематично у скорој будућности као што је била и сарадње са Русијом. Пре свега, Кина представља главног изазивача поретка који су Сједињене Државе креирале након краја Хладног рата, што доводи до затегнутости у билатералним односима, што би могло посебно доћи до изражаја након Трампове победе на председничким изборима 2024. године. Једна од мера коју амерички Конгрес може предузети како би успорио ширење кинеског утицаја на глобалном нивоу јесте проширивање *CAATSA* санкција и на њу, чиме би се тренутни сарадници Кине могли наћи у истој дилеми као и они који су сарађивали са Москвом раније. Бројне кинеске компаније већ се сада налазе на листи санкција САД-а, пре свега због сарадње са Русијом, Сиријом, Ираном и Северном Корејом. Међу онима који се налазе на листи санкционисаних субјеката налазе се и компаније које послују у Србији или су то планирале да учине (Bjeloš, Resare, and Wang, 2023).

Политика балансирања између Вашингтона и Брисела, са једне стране и Москве и Пекинга са друге стране, са протоком времена постаје све изазовнија за државе које теже неутралности и несврставању, што је посебно случај у Европи, где је утицај ЕУ и САД посебно изражен. Украјинска криза 2014. године, пандемија коронавируса, а потом и отворени сукоб на истоку Европе додатно су интензивирали надметање Русије и Сједињених Држава учинивши сарадњу са Русијом све опаснијим подухватом за државе. Повлачењем утицаја Кремља са Балкана отворена су врата кинеском присуству као противтежи Западу, прво у облику економске сарадње и инвестиција, а потом и у виду политичке и војне кооперације. Међутим, попуњавање вакуума од стране Кине поставило је нове изазове за балканске политичке елите, пре свега у Србији као неутралној држави.

Потенцијални ефекти санкција и стратегија њиховог избегавања

CAATSA санкције показале су се врло иновативним решењем за сузбијање руског глобалног утицаја, али и ускраћивање финансијске доби-

ти, стављајући у неугодан положај треће државе, односно оне актере на чије понашање може много више утицати него што је то могуће на Русију. Са друге стране, треће државе које могу бити санкционисане имају неколико стратегија на које се могу ослонити: прихватити санкције и наставити истим курсом, избегавати последице санкција ослањањем на илегалан увоз или пак формирати савез са другим „непослушним” државама правећи тако контра-блок (Nephew, 2018: 13).

Коју ће стратегију применити држава у значајној мери зависи од њеног одговора на питање колико је њен тренутни политички курс пожељнији од оног што јој се нуди као алтернатива (Nephew, 2018: 13). Ако санкције погађају политику или одлуку од које држава никако не жели одступити, шансе за промену одлуке санкцијама остају мале. Међутим, паметне санкције погађају врло специфичан сектор политике и врло малу групу људи тако да је изазовно креирати ефекат окупљања око лидера који је учествовао када се уведу свеобухватне санкције које имају последице по читаву популацију. Питање набавке наоружања за потребе војске свакако представља безбедносни изазов од прворазредног значаја за доносиоце одлука, али не заузима исту улогу у перцепцији шире популације. Утисак да се ради о питању „високе политике” која је ван домена грађана потврђује и изјава председника Србије Александра Вучића из новембра 2019. године, када је питање увођења санкција било први пут поменуто у јавности: „Нису то санкције које би погодиле вас [грађане Србије]” (Blic, 2019).

Последице увођења санкција могу бити различитог степена озбиљности, од укидање виза за лица која се сматрају носиоцима одговорности за доношење одлука у погледу набавке наоружања, замрзавања имовине и онемогућавање трансакција посредством америчких банака, повлачења лиценци за извоз наоружања у САД, па до прекида трговине наоружањем. У случају Србије, ово може представљати извор значајних проблема, како у безбедносном, тако и политичком погледу. Пре свега, ту је присутна штета у погледу нарушене репутације и ослабљене позиције Србије у односима са Вашингтоном и Бриселом, јер би она могла бити етикетирана као ревизионистичка и ауторитарна држава која подрива стабилност на Западном Балкану, перцепција која је у одређеној мери већ постојала током врхунца таласа санкција уведених Русији.

Већи проблем од репутационих губитака јесу безбедносни проблеми који би се јавили као последица санкција. Пре свега, Сједињене Државе остварују велики утицај на политику партнерских држава у Европи што може водити прећутним санкцијама и прекидом сарадње са Србијом и

њеним компанијама из сектора одбрамбене индустрије. То може имати важне реперкусије по Војску Србије, која користи западне платформе, али и делове за домаће производе као што су борбено оклопно возило „М16 милош” или оклопни транспортер „лазар 3”, који користе мешавину америчких, француских и других иностраних компоненти.

Такође, НАТО фигурира и као најважнији партнер Србије у погледу војних вежби и обука. Иако је увођење мораторијума на њихово организовање са иностраним партнерима након почетка рата у Украјини довело до смањења интензитета сарадње, Србија и НАТО су у јуну 2023. године поново започели њихово спровођење организујући вежбу „Платинасти вук 2023” (Miković, 2023). О све бољој сарадњи НАТО-а и Србије говори и изјава заменице портпарола Пентагона, Сабрине Синг (Sabrina Singh), која је истакла растући број активности које подразумевају како посете званичника на највишим нивоима, тако и заједничке обуке и вежбе (Underwood, 2024). Увођење санкција могло би у великој мери угрозити овај важан сегмент обуке Војске Србије који служи и као знак добре сарадње и изградње међусобног поверења.

Балансирање између Истока и Запада захтева од Београда да у моментима великих криза и притисака, као оних који су уследили након почетка рата у Украјини и таласа увођења санкција, направи тешке уступке који указују да је балансирање могуће само онолико колико су актери у тој рачуници спремни да га прихвате. Тако је Србија, како би избегла увођење санкција Русији и гнев својих грађана који би због таквог потеза уследио, одлучила да притиске европских званичника амортизује извозом муниције украјинској војсци, задовољавајући тиме своју јавност и ЕУ, најбескопромисније актере у рачуници. Са друге стране, Београд је морао повлачити потезе на штету Русије која је по свему судећи знатно спремнија за компромисе од ЕУ. У прилог томе говоре и реакције њених званичника који најчешће избегавају да дају коментаре о српском извозу муниције у Украјину, чија вредност до сада износи више од 800 милиона долара (Russell and Dunai, 2024).

Још један показатељ сложености политике балансирања између Кине и Русије, са једне, и ЕУ и САД, са друге стране, било је питање куповине борбених авиона за потребе Војске Србије. Наиме, прве информације о могућој сарадњи између Француске и Србије на пољу куповине борбених авиона појавиле су се новембра 2021. године, да би сам председник Србије само месец дана касније истакао постојање могућности куповине и авиона који не потичу из Русије (Vojinović, 2021). Узимајући у обзир могућност активирања СААТСА санкција услед велике набавке наоружања из Русије, Београд се одлучио за „средње” решење коме су

прибегавале и друге државе које теже неутралности као што су Индонезија или Индија: куповини од Француске. Везивање за Париз је постало учестала пракса за државе које теже неутралности, а које такође желе да сигнализирају спремност за кооперацију са Западом. Француска, иако члан НАТО и ЕУ, често тежи вођењу аутономније спољне политике, што даје одређени маневарски простор неутралним државама у њиховој спољној политици, дефинитивно већи него у случају директног везивања за Вашингтон.

Набавка борбених авиона, као и друге опреме из Француске, као што су радари (Army Recognition Group, 2024), указују на растуће напуштање Русије као главног тржишта наоружања и окретање Србије Кини и Западу у процесу модернизације оружаних снага. Контекст у коме је склопљен уговор од 2,7 милијарди америчких долара за набавку 12 летелица, што је уједно и рекордна вредност таквог споразума за Србију, показује значајне сличности са ситуацијом у којој се нашла Индонезија нешто раније. Под притиском могућих санкција, а са жељом да одрже одређену спољнополитичку аутономију, и Београд и Џакарта су се одлучиле да решење потраже у огромним уговорима са француским компанијама.

Иако је Србија избегла увођење санкција, поједине српске компаније и привредници нису успели да учине исто. Америчка администрација увела је фебруара 2024. године санкције српским компанијама осумњиченим да су учествовале у извозу електронских компоненти и микрочипова, чији је извоз забрањен у Русију због потенцијалне војне употребе, пружајући тиме подршку ратним напорима Кремља (Katić i Jevtović, 2023). Гдину дана раније санкције по основима злоупотребе службеног положаја, помагања организованог криминала и умешаности у трговину наркотицима добио је и директор Безбедносно-информативне агенције Александар Вулин, који је убрзо и напустио ту позицију (U.S. Department of the Treasury, 2023). Ипак, ове санкције треба посматрати у контексту отворених проруских ставова Вулина, који је своју позицију у врху безбедносних структура могао користити за пружање обавештајних податка Москви. Такво понашање било је неприхватљиво за Вашингтон, који је санкцијама послао сигнал Београду да је неопходно да дође до смене. Посматрано у целини, санкционисање различитих актера због пружања подршке Русији, било економске, обавештајне или политичке, сугерише да се Србија налази под будним оком америчке администрације и да ће и будући покушаји сарадње бити такође санкционисани.

Србија, као актер који тежи неутралности, била је изложена разним облицима западних притисака и пре почетка сукоба у Украјини. Кључни изазов представљали су блиски односи са Русијом, нарочито у сфери трговине наоружањем, где је Москва имала истакнуту улогу, што је излагало Србију ризику од увођења санкција. Управо под претњом њиховог увођења, Београд је крајем 2019. године био приморан да адаптира своју спољну политику, чиме је руски утицај делом заменио интензивнијом сарадњом са Западом и већим ангажовањем Кине, као противтежом Вашингтону и Бриселу.

Избијање рата у Украјини донело је нове изазове и појачане притиске на Србију, која се поново нашла у позицији да балансира између проруски оријентисаног јавног мњења и растуће антируске атмосфере у западним друштвима. С обзиром на политички ризик који би увођење санкција Москви представљало у виду губитка подршке гласача, Србија се окренула другим облицима показивања лојалности Западу, као што су извоз муниције Украјини и набавка француских борбених авиона. Ово је довело до додатног повлачења Русије из српске спољнополитичке рачунице, што је искористила Кина, повећавајући своје присуство. Међутим, интензивирање односа са Пекингем може изазвати појаву нових ризика. Све затегнутији односи Кине и САД-а могу утицати на проширивање обима СААТSA санкција и на партнере Кине, што би имало негативне консеквенце на положај Београда. Посебно непогодан сценарио могао би уследити избијањем кризе обима оне у Украјини која би могла, услед нових трвења Истока и Запада, натерати Србију и да напусти досадашњу неутралност.

Закључак

Пораст геополитичких тензија између водећих светских сила током друге деценије XXI века почео је доводити до редефинисања међународног поретка. Ревизионистичке силе попут Русије и Кине стреме ка оспоравању доминације Запада, док САД, заједно са својим савезницима, покушавају одржати постојећи поредак. У овом растућем јазу између Истока и Запада, војна сарадња постаје питање политичког утицаја, али и извор нових изазова за оне актере који теже неутралности у новој светској подели. Временом, јаз између Истока и Запада је растао, што су почеле осећати и државе које покушавају да се држе по страни у сукобу. Доношење закона којим се санкционише сарадња са америчким противницима августа 2017. године ставило је у дилему државе које остварују сарадњу са Москвом на пољу трговине оружјем:

да ли наставити трговати са Русијом и ризиковати увођење санкција или пронаћи нове партнере. Притисак да се одустане од сарадње са Русијом, али и од неутралности уопште, драстично су се повећали након ескалације рата у Украјини фебруара 2022. године, када је неутралност у Европи проказана као морално неисправна и једнака сарадњи са агресором, у овом случају са Русијом.

Овако напети односи посебно негативно су утицали на позицију Србије, која покушава балансирати, како између *status quo* и ревизионистичких држава, тако и између великих сила и домаће јавности. Сарадња са Русијом нашла се на удару и пре почетка сукоба у Украјини, пре свега због увоза руског наоружања. Након претњи санкцијама 2019. године, празан простор остављен повлачењем Русије почела је постепено попуњавати Кина, главни изазивач америчке хегемоније. Међутим, управо би истакнута улога коју Пекинг заузима у ревизији међународног поретка могла довести Београд пред нове изазове услед могућности да се *CAATSA* закон прошири и на сараднике Кине. Гурањем Русије у страну, Кина је преостала једина велика сила која може играти балансирајућу улогу према Западу у српској спољној политици, а избијање нове велике кризе у којој би протагониста био Пекинг могла би драстично угрозити способност Србије да настави балансирање.

CAATSA санкције су се показале као значајан инструмент америчке спољне политике, искоришћавајући амерички глобални утицај како би се посредно нанела штета њеним непријатељима попут Русије и потенцијално Кине. Претња њиховим увођењем се показала, на примеру Турске, као реална, посебно за земље које теже одржавању баланса између Истока и Запада, као што су Индонезија или Србија. Овакво условљавање малих држава, посебно од стране хегемона који покушава да одржи своју пољуљану позицију, илуструје све сложеније међународно окружење где треће државе постају колатерална штета окршаја великих сила и нових прерасподела моћи у међународном поретку.

Литература

Abazi, E. (2021). Geopolitics in the Western Balkans: linkages, leverages and gatekeepers. *Academicus International Scientific Journal*, Vol 24 (19), 85–108.

Abrams, A. B. (2024). Russian Fighter Deal Reflects Indonesia's Goal of a 'Sanctions-Proof' Economy. *The Diplomat*. Preuzeto 18. avgusta 2024. sa thediplomat.com/2024/05/russian-fighter-deal-reflects-indonesias-goal-of-a-sanctions-proof-economy/.

Al Jazeera. (2019). Erdogan: No step back from S-400 deal with Russia. Preuzeto 22. avgusta 2024. sa [aljazeera.com/news/2019/6/4/erdogan-no-step-back-from-s-400-deal-with-russia](https://www.aljazeera.com/news/2019/6/4/erdogan-no-step-back-from-s-400-deal-with-russia)

Army Recognition Group. (2024). Serbia's new French Thales GM400 Alpha mobile radar systems now operational. Preuzeto 26. avgusta 2024. sa [armyrecognition.com/news/army-news/army-news-2024/serbia-s-new-french-thales-gm400-alpha-mobile-radar-systems-now-operational](https://www.armyrecognition.com/news/army-news/army-news-2024/serbia-s-new-french-thales-gm400-alpha-mobile-radar-systems-now-operational).

Aslan, M. (2019). ABD'nin Yaptırım Programları Kapsamında CAATSA: Türkiye'nin Durumu. Iran Arastirmalari Merkezi.

Baletić, K. (2023). Ugovor o slobodnoj trgovini: Carina na kinesko naoružanje pada na nulu. *Nova ekonomija*. Preuzeto 22. avgusta 2024. sa novaekonomija.rs/vesti-iz-zemlje/ugovor-o-slobodnoj-trgovini-carina-na-kinesko-naoruzanje-pada-na-nulu.

Balkan Insight. (2019). Serbia to Stop Buying Weapons, President Says. Preuzeto 20. avgusta 2024. sa [balkaninsight.com/2019/12/03/serbia-to-stop-buying-weapons-president-says/](https://www.balkaninsight.com/2019/12/03/serbia-to-stop-buying-weapons-president-says/).

Beta Briefing. (2020). Vucic: Biggest Complaint in Davos Serbia's Procurement of Russian Weapons. Preuzeto 18. avgusta 2024. sa betabriefing.com/archive/news/9576-vucic-biggest-complaint-in-davos-serbias-procurement-of-russian-weapons.

Bjeloš, M. Resare, N. & Wang, W. (2023). New China-Serbia Free Trade Agreement Raises Security Concerns for Europe. *The Diplomat*. Preuzeto 22. avgusta 2024. sa thediplomat.com/2023/12/new-china-serbia-free-trade-agreement-raises-security-concerns-for-europe/.

Blic. (2019). Vučić: Neće biti nikakvih sankcija za Srbiju. Preuzeto 22. avgusta 2024. sa [blic.rs/vesti/politika/vucic-nece-biti-nikakvih-sankcija-za-srbiju/gbyctxb](https://www.blic.rs/vesti/politika/vucic-nece-biti-nikakvih-sankcija-za-srbiju/gbyctxb).

Богићевић, А. (2023). Кинеско-индијски односи – постоји ли безбедносна дилема? *Међународна политика*, Vol LXXIV (1187), 29–57.

Cheatham, A. (2023). The New Nonaligned Movement Is Having a Moment. *United States Institute of Peace*. Preuzeto 18. avgusta 2024. sa [usip.org/publications/2023/05/new-nonaligned-movement-having-moment](https://www.usip.org/publications/2023/05/new-nonaligned-movement-having-moment).

Dilek, M. S. & Oguz, D. (2021). „What Does Trump Administration's CAATSA Move (14 December 2020) Mean?“, *Journal of Crises and Political Research*, Vol 5 (1), 185–218.

Ejdus, F. & Hoeffler, C. (2024). Crypto-Atlanticism: The untold preferences of policy elites in neutral and non-aligned states. *Contemporary Security Policy*, Vol 45 (2), 331-363.

Ejdus, F. Rečević, T. & Kovačević, M. (2022). Military Dynamics, Conventional Arms Control, and Regional Security in the Western Balkans. Džuverović, Nemanja. & Stojarová, Věra (eds). *Peace and Security in the Western Balkans: A Local Perspective*, Routledge, 129–156.

Gordon, J. (2011). Smart Sanctions Revisited. *Ethics & International Affairs*, Vol 25 (3), 315-335.

Hastami, N. W. & Abidin, A. Z. (2023). Studi Kebijakan dalam Pengadaan Dassault Rafale sebagai Alutsista Indonesia. *Jurnal EMT KITA*, Wonosobo, Vol 7 (2), 389–400.

Honig, J. A. S. (2023). Military sanctions: War on Terror and the case of Uzbekistan, *Journal of Liberty and International Affairs*, Vol 9 (1), 189-203.

Jervis, R. (1978). Cooperation Under the Security Dilemma. *World Politics*, Vol 30 (2), 167-214.

Katić, M. & Jevtović, M. (2023). Milionske zarade srpskih firmi kroz šemu zaobilaženja sankcija Rusiji. *Radio Slobodna Evropa*. Preuzeto 24. avgusta 2024. sa slobodnaevropa.org/a/srbija-rusija-sankcije-poslovanje/32674619.html.

Kuntamukkala, A. Fridman, A. Wei, D. & Eber, C. (2020). U.S. Imposes Sanctions on Turkish Presidency of Defense Industries. *Hogan Lovells*. Preuzeto 20. avgusta 2024. sa hoganlovells.com/en/publications/us-imposes-sanctions-on-turkish-presidency-of-defense-industries.

Lalwani, S. & Sagerstrom, T. (2021). What the India–Russia Defence Partnership Means for US Policy. In The International Institute for Strategic Studies (eds). *Survival August-September 2021: Debating US Foreign Policy*. Routledge, 149–182.

Mehta, A. (2019). Turkey officially kicked out of F-35 program, costing US half a billion dollars. *Defense News*. Preuzeto 17. avgusta 2024. sa defensenews.com/air/2019/07/17/turkey-officially-kicked-out-of-f-35-program/

Miković, N. (2023). Serbia's Strategy of 'Pro-Western Neutrality'. *Diplomatic Courier*. Preuzeto 25. avgusta 2024. sa diplomaticcourier.com/posts/serbias-strategy-of-pro-western-neutrality.

Nephew, R. (2018). *The Art of Sanctions: A View from the Field*. Columbia University Press.

Nirmala, R. & Neelakantan, S. (2022). France, US Woo Indonesia With Defense Sales. *Benar News*. Preuzeto 21. avgusta 2024. sa benarnews.org/english/news/indonesian/indonesia-to-buy-rafale-while-us-approves-f-15id-sale-02102022164807.html.

Ponomareva, E. G. (2020). Quo Vadis, Serbia?: A Multi-Vector Policy as a Way to Retain Political Agency. *Russia in Global Affairs*, Vol 18 (1), 158–179.

Reuters. (2019). Serbia faces risk of U.S. sanctions over Russian arms deal. Preuzeto 18. avgusta 2024. sa reuters.com/article/world/serbia-faces-risk-of-u-s-sanctions-over-russian-arms-deal-idUSKBN1XI19V/.

Richter, W. (2021). Combatting Russian Influence through Improved Security Assistance, *Air and Space Power Journal*, Vol 35(3), 40–45.

Russell, A. and Dunai, M. (2024). Serbia turns blind eye to its ammunition ending up in Ukraine. *Financial Times*. Preuzeto 22. avgusta 2024. sa ft.com/content/136ed721-fd50-4815-8314-d9df8dc67fd6.

Shibata, N. & Maulia, E. (2022). Indonesia under pressure as it weighs buying Russia's 'blood oil'. *Nikkei Asia*. Preuzeto 21. avgusta 2024. sa ft.com/content/a8d05fc6-439c-40a0-abe6-4db26a3e3ee4.

Subotić, M. (2022). *Migracije i ekstremizam*. Medija centar Odbrana i Institut za strategijska istraživanja.

TASS. (2024). Russia expects contract for Su-35 delivery to Indonesia to be implemented — ambassador. Preuzeto 22. oktobra 2024. sa tass.com/politics/1858527.

The GeoPost. (2024). Serbia Targeted by Hacker Group Anonymous. Preuzeto 20. avgusta 2024. sa thegeopost.com/en/news/serbia-targeted-by-hacker-group-anonymous/.

U.S. Department of State (2020). The United States Sanctions Turkey Under CAATSA 231. Press Statement. Preuzeto 21. avgusta 2024. sa 2017-2021.state.gov/the-united-states-sanctions-turkey-under-caatsa-231/

U.S. Department of Treasury. (2023). Treasury Sanctions Official Linked to Corruption in Serbia. Preuzeto 18. avgusta 2024. sa home.treasury.gov/news/press-releases/jy1606.

Underwood, K. (2024). To the Serbian Military and Industry: Go for NATO-Interoperable Technology. *Signal*. Preuzeto 28. avgusta 2024. sa afcea.org/signal-media/international/serbian-military-and-industry-go-nato-interoperable-technology.

VOA News. (2024). Report Focuses Attention on Serbia's Spread of Russian Propaganda. Preuzeto 21. avgusta 2024. sa voanews.com/a/report-focuses-attention-on-serbia-s-spread-of-russian-propaganda/7819500.html.

Vojinović, P. (2021). Vučić: Pojačanje u „lovačko-bombarderskoj avijaciji”, MiG-ovi 29 nisu dovoljni, Rusija nije više jedina zemlja u kojoj ćemo obučavati pilote aviona. *Tango Six*. Preuzeto 25. avgusta 2024.

Vuksanović, V. Sterić, L. & Bjeloš, M. (2022). *Public Perception of Serbian Foreign Policy in The Midst of the War in Ukraine*. Beogradski centar za bezbednosnu politiku.

Waldron, G. (2020). Will scars from US sanctions drive Indonesia to buy Rafale?. *Flight Global*. Preuzeto 14. avgusta 2024. sa lightglobal.com/defence/will-scars-from-us-sanctions-drive-indonesia-to-buy-rafale/141608.article.

Widyatmoko, W. G. & Almubaroq, H. Z. (2022). Counter Adversaries America Through Sanction Act as Indonesia's Barriers in Purchasing Sukhoi Su-35. *Journal of Education on Social Science*, Vol 6 (2), 100–111.

SMART SANCTIONS AS A CHALLENGE: THE U.S. CAATSA SANCTIONS AND THE REPUBLIC OF SERBIA*

Aleksandar BOGIĆEVIĆ¹

Resume

The second and third decades of the 21st century have been marked by a rise in geopolitical tensions, especially between major global powers, leading to a reconfiguration of the international order. Revisionist powers such as Russia and China are challenging the dominance of the West, while the United States and its allies are striving to maintain the existing global balance. In this growing divide between the East and the West, military cooperation has become an important tool of political influence, and a source of new challenges for countries attempting to maintain neutrality. Over time, the gap between East and West has expanded, affecting countries attempting to stay neutral, particularly those with ties to Russia. The implementation of the Countering America's Adversaries Through Sanctions Act (CAATSA) in August 2017 placed nations cooperating with Russia in a difficult position, especially those in the defense sector. Countries now face the dilemma of continuing their cooperation with Moscow and risking U.S. sanctions or finding new partners. This situation has become more complex after the escalation of the war in Ukraine in February 2022, when neutrality was condemned as morally unacceptable, likened to supporting the aggressor—Russia. This shifting dynamic has had significant implications for countries like Serbia, which seeks to balance its relationships between the West and revi-

* The paper was created as part of the Ministry of Defense project titled "Security Challenges of Western Balkan Countries within the European Security Paradigm", No. ISI/DH1/24-25, implemented by the research team and the Regional Security Research Group of the Strategic Research Institute, along with an external contributor, during the period 2024-2025.

¹ University of Defence, Strategis Research Institute, Belgrade, Republic of Serbia, E-mail: aleksandar.bogicevic@mod.gov.rs ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-7450-5193>

sionist powers. Serbia's military cooperation with Russia had already drawn attention before the Ukraine conflict, especially regarding the import of Russian weaponry. After threats of sanctions in 2019, Serbia turned to China to fill the gap left by Russia. China, as a rising challenger to U.S. hegemony, offered itself as a new partner, potentially altering the balance of Serbia's foreign policy. However, reliance on China could introduce new challenges, particularly if CAATSA sanctions are extended to target China as well. Such a development would increase the pressure on Serbia, limiting its options and complicating its ability to maintain a neutral stance. CAATSA sanctions have proven to be a significant tool in U.S. foreign policy, using America's global influence to weaken its adversaries, primarily Russia. These sanctions target countries, companies, and individuals involved in defense and security cooperation with these nations. The threat of sanctions has been effective, as seen with Turkey, which faced real consequences for balancing between East and West. This approach illustrates the growing complexity of international relations, where smaller nations, such as Serbia, find themselves caught in the crossfire of great-power competition. Serbia's position is particularly challenging, given its aspirations to join the European Union while maintaining strong ties with Kremlin. With the outbreak of active conflict in Ukraine, Serbia's military cooperation with Russia has become increasingly difficult, opening the door for China to step in as a supplier of military equipment. The long-term political consequences of such a decision are significant. If tensions between the U.S. and China continue to rise, Serbia could face further difficulties, as its reliance on China may lead to new pressures from the U.S. to abandon its ties with Beijing, just as it did with Moscow. In conclusion, the expansion of CAATSA sanctions and the rise of geopolitical tensions are reshaping the international order. For countries like Serbia, the decision to remain neutral or align with revisionist powers presents numerous challenges. Serbia's growing reliance on China could offer a counterbalance to Western pressures, but it also carries significant risks. The future of Serbia's foreign policy depends on how it navigates the increasingly complex and polarized global environment.

Key words: CAATSA, smart sanctions, Serbia, neutrality, balancing, United States of America.