



COMITÉ JURÍDICO — 37º PERÍODO DE SESIONES

(Montreal, 4 – 7 de septiembre de 2018)

Cuestión 2: Consideración del Programa general de trabajo del Comité Jurídico

APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DEL CONVENIO DE CHICAGO

(Nota presentada por la Secretaría)

1. INTRODUCCIÓN

1.1 En su 39º período de sesiones, la Asamblea avaló la recomendación unánime de la Comisión Jurídica de incluir en el octavo orden de prioridad del Programa general de trabajo del Comité Jurídico, la cuestión “Aplicación del Artículo 21 del Convenio de Chicago”. La decisión de la Asamblea se basó en su examen de la nota de estudio A39-WP/159, presentada por Francia y apoyada por todas las delegaciones que tomaron la palabra.

1.2 Mediante la comunicación LE4/71-IND/17/13 de fecha 30 de junio de 2017, la Secretaría General estableció un equipo especial de trabajo sobre el Artículo 21 (A21TF) e invitó a 22 Estados miembros de la OACI a designar expertos para integrar el A21TF. Desde entonces el A21TF ha celebrado dos reuniones en la Sede de la OACI en Montreal. La primera reunión tuvo lugar del 27 al 29 de septiembre de 2017 y la segunda reunión tuvo lugar los días 10 y 11 de abril de 2018.

1.3 En esta nota de estudio se resume la labor realizada por el A21TF en las primeras dos reuniones antes mencionadas.

2. ANTECEDENTES

2.1 Las nociones de nacionalidad y matrícula de las aeronaves están contemplados en el Capítulo III del *Convenio sobre Aviación Civil Internacional*, (Chicago, 1944 – “Convenio de Chicago”), que comprende los artículos 17 a 21. Conforme al Artículo 17, las aeronaves tienen la nacionalidad del Estado en que estén matriculadas. Conforme al Artículo 18, una aeronave no puede estar válidamente matriculada en más de un Estado, pero su matrícula podrá cambiarse de un Estado a otro. El Artículo 19 prevé que la matriculación o transferencia de matrícula de aeronaves en un Estado contratante se efectuará de acuerdo con sus leyes y reglamentos. En otras palabras, los Estados están en su derecho de elaborar normas y reglamentos con respecto a la matriculación y por consiguiente, sobre la manera de definir la noción de propiedad para los efectos de matriculación. Esto se reafirma por el hecho de que el término “propiedad” no está definido en el Convenio.

2.2 El Artículo 21 del Convenio de Chicago establece dos obligaciones distintas de notificación por parte de los Estados contratantes. En primer lugar, “[c]ada Estado contratante se compromete a suministrar, a petición de cualquier otro Estado contratante o de la Organización de Aviación Civil Internacional, información relativa a la *matrícula y propiedad* de cualquier aeronave

matriculada en dicho Estado”. En segundo lugar, “todo Estado contratante proporcionará a la Organización de Aviación Civil Internacional, de acuerdo con las disposiciones que esta dicte, informes con *los datos pertinentes que puedan facilitarse* sobre la *propiedad* y control de las aeronaves matriculadas en el Estado que se empleen habitualmente en la navegación aérea internacional” (se usa la letra cursiva para dar énfasis). Desafortunadamente la falta de definición y comprensión comunes de la noción de “propiedad” de una aeronave genera ambigüedades en el intercambio de información sobre la propiedad durante el proceso de transferencia de una aeronave del registro de un Estado al de otro Estado.

2.3 A lo largo de los años, la OACI ha tomado medidas para facilitar el cumplimiento de la obligación de transmitir información conforme al Artículo 21. Con respecto a la primera parte, la OACI mantiene correspondencia con los Estados en forma *ad-hoc* a medida que surge y se presenta la necesidad de contar con información relativa a la matrícula y propiedad de cualquier aeronave. Con respecto a la segunda parte, la OACI estableció en 2006 un sistema de matrículas de aeronaves (ARS) basado en la web para facilitar la notificación por los Estados de datos pertinentes relativos a la propiedad y control de las aeronaves inscritas en su registro. A pesar de las iniciativas mencionadas, la OACI ha tenido muy poco éxito en recopilar datos sobre matriculación, propiedad y control de aeronaves de parte de los Estados miembros conforme al Artículo 21. La base de datos del ARS actualmente contiene datos de matrículas de aeronaves de un puñado de Estados. Se ha sugerido que esta falta de éxito con el ARS puede ser atribuible, entre otras cosas, a una falta de claridad entre los Estados miembros de la OACI sobre la naturaleza, alcance y /o importancia de sus obligaciones de transmisión de informes conforme al Artículo 21 del Convenio de Chicago, particularmente con respecto a los requisitos de proporcionar datos pertinentes relativos a la propiedad y control de las aeronaves.

2.4 El objetivo del A21TF es ayudar a la Secretaría a aclarar la naturaleza, alcance e importancia de las obligaciones contraídas por los Estados contratantes conforme al Artículo 21 del Convenio de Chicago y considerar también la elaboración por la OACI de reglas, orientaciones y recomendaciones dirigidas a proporcionar asistencia a los Estados miembros para que mejoren su cumplimiento de sus obligaciones conforme al Artículo 21.

3. PRIMERA REUNIÓN DEL A21TF

3.1 En su primera reunión el A21TF consideró tres notas de estudio que constituyeron la base de sus deliberaciones. Desde el principio se hizo evidente que prevalecen varios sistemas distintos de matriculación de aeronaves en el mundo. De un lado del espectro están los Estados donde las aeronaves se matriculan con base en el individuo o la entidad que tiene la custodia o control de la aeronave. Dichos registros definen “propiedad” como custodia y control de la aeronave. Del otro lado del espectro se encuentran aquellos Estados en los que operan registros de títulos de propiedad en los que la matrícula de la aeronave se otorga a entidades que poseen la propiedad legal y/o propiedad beneficiaria de la aeronave (es decir, cuando la entidad tiene la posesión de la aeronave, la autoridad para usarla, disponer de ella, o manejarla de cualquier otra manera). En medio de estos dos espectros, se encuentran los Estados que operan sistemas de registro de aeronaves que inscriben la propiedad legal así como detalles de custodia y control de la aeronave. De manera similar, algunos Estados mantienen registros separados – uno para inscribir el título de propiedad y otro registro para inscribir la matrícula de la aeronave con base en la custodia y control. Con base en las presentaciones hechas en la primera reunión y las respuestas a una encuesta (realizada por la Dirección de asuntos jurídicos y relaciones exteriores, de conformidad con la decisión de la Asamblea adjunta a la A21TF/1-WP/2), se hizo evidente para el A21TF que en relación con las matrículas de aeronaves, la noción de propiedad tiene diferentes significados en distintos Estados.

3.2 El A21TF observó además que estas diferencias de sistemas de matriculación son permisibles según el Artículo 19 del Convenio de Chicago que estipula que “la matriculación o transferencia de matrícula de aeronaves de un Estado contratante se efectuará de acuerdo con sus leyes y reglamentos”. Sin embargo, se señaló que estas diferencias pueden generar demoras cuando la matrícula de una aeronave se transfiere del registro de un Estado al de otro Estado. La demora que enfrentan

algunos Estados en la matriculación de una aeronave proveniente de otro Estado se debe a que el significado de la noción de “propiedad” para efectos de la matriculación difiere entre los Estados (es decir, título de propiedad o custodia y control, o ambos), y a la manera en que se trata esta información en el Estado que efectúa la matriculación. Esto constituye un problema principalmente para los Estados cuya matriculación se basa en la propiedad legal y/o beneficiaria y reciben una aeronave de un Estado cuya matriculación se basa en la custodia y el control.

3.3 Hubo unanimidad entre los miembros del A21TF en cuanto a que no se recomendaría enmendar el Artículo 21 para tratar de definir “propiedad” a fin de ajustarse a cualquiera de los sistemas prevalecientes. Muchos delegados estuvieron de acuerdo en que el A21TF debería procurar elaborar algunas recomendaciones para que las diferencias con respecto a la noción de “propiedad” fueran más transparentes. Una mejor comprensión de las diferencias entre los sistemas de matriculación del mundo facilitaría, en muchos Estados contratantes la matriculación de aeronaves provenientes de los registros de otros Estados. Esto mejoraría la situación que se presenta actualmente entre los Estados cuando se transfieren aeronaves de un Estado a otro para su matriculación.

4. SEGUNDA REUNIÓN DEL A21TF

4.1 Tras considerar una nota de estudio presentada por Francia en su segunda reunión, el A21TF avaló, en principio, la noción de un modelo de Certificado de cancelación de matrícula, como lo propuso Francia, con sujeción a las opiniones expresadas durante las deliberaciones. Se tomó nota, en particular, de que el A21TF apoyaría la inclusión del modelo de Certificado de cancelación de matrícula en alguna forma de texto de orientación en lugar de una norma o método recomendado de la OACI.

4.2 El A21TF deliberó ampliamente sobre la red de matriculación de aeronaves propuesta por la Secretaría en remplazo del sistema de matrículas de aeronaves. Si bien tomó nota de los planes de la Secretaría de usar la red de matriculación de aeronaves (ARN) para recopilar datos sobre aeronaves tripuladas y no tripuladas así como certificadas y no certificadas, el A21TF decidió, al inicio de sus deliberaciones, no seguir adelante con dichas distinciones en el transcurso de su trabajo.

4.3 Tras sus deliberaciones el A21TF estuvo de acuerdo en apoyar el trabajo de la Secretaría para desarrollar la mencionada ARN. El A21TF instó a la Secretaría a tener en cuenta las diferentes cuestiones y preocupaciones detectadas durante las deliberaciones. Además, el A21TF aprobó la propuesta de la Secretaría de establecer un subgrupo que tendría por nombre Subgrupo de sistemas de matriculación de aeronaves (ARNSG). La composición del ARNSG se dejó abierta a todos los Estados representados en el A21TF. Por sugerencia de la Secretaría el A21TF examinó y aprobó el proyecto de atribuciones del ARNSG presentado por la Secretaría. En el **Apéndice** de esta nota se adjunta un informe de avance de la labor del ARNSG.

5. CONCLUSIONES

5.1 Después de sus dos primeras reuniones el A21TF llegó a las siguientes conclusiones:

5.1.1 El Artículo 21 del Convenio de Chicago no contiene ninguna definición de la noción de propiedad de una aeronave y no parece haber habido deliberaciones al respecto en la historia de negociaciones (los *travaux préparatoires*) del Convenio. El artículo 19 del Convenio de Chicago prevé que “la matriculación o transferencia de matrícula de aeronaves de un Estado contratante se efectuará de acuerdo con sus leyes y reglamentos”. Por consiguiente, depende de cada uno de los Estados contratantes definir la noción de propiedad para efectos de la matriculación de aeronaves.

5.1.2 De la encuesta realizada por la Secretaría y de las deliberaciones del A21TF resulta obvio que, de conformidad con el Artículo 19 del Convenio, hay diferentes definiciones de la noción de propiedad en los distintos Estados contratantes (p.ej.: propiedad basada en el título, custodia y control o

garantías financieros). El debate en la A21TF también muestra que en algunos Estados la información sobre aeronaves también se puede encontrar en varios registros de matrículas. Por consiguiente, la Administración de Aviación Civil de un Estado no necesariamente tendrá información relativa al propietario o poseedor del título de propiedad de una aeronave en particular en su registro de aeronaves si dichos asuntos están a cargo de alguna otra entidad.

5.1.3 Para los Estados contratantes, el Artículo 21 establece en primer lugar, la obligación de suministrar información, a pedido, sobre la matriculación y propiedad de cualquier aeronave inscrita en su registro a otro Estado contratante o a la OACI; y en segundo lugar, transmitir informes a la OACI sobre los datos pertinentes que puedan suministrarse relativos a la propiedad y control de las aeronaves matriculadas en ese Estado habitualmente empleadas en la navegación aérea internacional. La ausencia total de esta información de parte de algunos Estados podría explicarse, en parte, por el hecho de que las obligaciones contenidas en el Artículo 21 quizás no se han explicado suficientemente bien en el Anexo 7 – Marcas de nacionalidad y de matrícula de las aeronaves.

5.1.4 Actualmente, cuando un Estado suministra información sobre la propiedad de una aeronave matriculada en su registro a otro Estado o a la OACI, quien recibe la información no sabe en qué definición de propiedad se basa dicha información. Por consiguiente, la información que se intercambia actualmente relativa a la propiedad de una aeronave es ambigua. La ambigüedad de la información sobre la propiedad no facilita la transferencia de matrícula de una aeronave del registro un Estado al de otro Estado. Si bien algunos Estados no basan sus procedimientos de matriculación en la información sobre propiedad recibida de otros Estados, si no hubiese ambigüedad en la información recibida del Estado anterior de matrícula sobre la propiedad, se facilitarían y acelerarían la matriculación de aeronaves en muchos otros Estados. El A21TF recomienda que se incremente la transparencia del sistema a fin de atenuar o eliminar dichas ambigüedades.

5.1.5 Un sistema de modelo de certificado de cancelación de matrícula podría ser una herramienta útil para agregar transparencia al intercambio de información sobre la propiedad de aeronaves entre Estados conforme al Artículo 21, puesto que contendría información mucho más detallada sobre la aeronave y su propietario, explotador y/o poseedor del título de propiedad. El A21TF consideró un proyecto de modelo de certificado de cancelación de matrícula propuesto por Francia. Si bien los órganos pertinentes necesitan trabajar más en el modelo de certificado de cancelación de matrícula, en general se consideró que dicho modelo de certificado podría expedirse como texto de orientación (p.ej.: en el contexto del proyecto de Manual sobre la transferibilidad transfronteriza que está elaborando actualmente el Equipo especial sobre la transferibilidad transfronteriza).

5.1.6 El A21TF también deliberó ampliamente sobre el sistema de la OACI para la recopilación de datos de matrículas de aeronaves por los Estados contratantes. El actual sistema de matrículas de aeronaves (ARS) y su correspondiente “reglamento” adoptado por el Consejo en 2006 estantes actualizados. Actualmente se está elaborando una plataforma digital – Red de matriculación de aeronaves (ARN) –. Idealmente, la información de los registros de aeronaves nacionales existentes en formato digital y podría transferirse automáticamente a la ARN, mientras que los Estados que no tengan plataformas digitales podrían recibir soluciones adaptadas para establecer un sistema digital de matriculación de aeronaves.

5.1.7 Al diseñar las especificaciones así como el reglamento (es decir, los reglamentos mencionados en el Artículo 21) para el ARN, deberían tenerse en cuenta las deliberaciones sobre propiedad de las aeronaves.

6. MEDIDAS PROPUESTAS AL COMITÉ JURÍDICO

6.1 Se invita al Comité a tomar nota la información proporcionada en esta nota de estudio.

APPENDIX

PROGRESS REPORT ON THE WORK OF THE AIRCRAFT REGISTRATION NETWORK SUB-GROUP (ARNSG)

1. BACKGROUND

1.1 The ARN will establish a consolidated database of State registered aircraft, including manned aircraft, remotely piloted aircraft (RPA), and small unmanned aircraft (sUA, commonly referred to as drones). For States with established electronic systems, the ARN will create the technical interface for automatic data provision to ICAO. And for States who seek to establish a digital registration process, the ARN will offer a customized application to manage their day-to-day aircraft registry activities, providing a turnkey option for States that do not have an existing electronic registration system. These two options will feed a global aircraft dataset and enable development of additional inter-State operability services and features.

1.2 The ARNSG was established to provide guidance and advice to ICAO to ensure the technical implementation of the ARN consists of the features and functionality that will ultimately benefit any member State. It is a multi-disciplinary group comprised of members from the Article 21 Task Force (A21TF), with the addition of members from the Unmanned Aircraft Systems Advisory Group (UAS-AG), and consists of 17 members from 12 different member States. The top-level tasks of the ARNSG are as follows:

- a) Advise on the State process of aircraft registration to ensure that the proposed ARN captures the relevant data in an appropriate digital process;
- b) Advise specifically on the intended use-case(s) for information concerning aircraft ownership; and
- c) Advise on the development of the regulations referred to in Article 21, taking in to account the rules for the provision of pertinent data developed for the ARS.

2. PROGRESS ACHIEVED IN THE WORK OF THE ARNSG

2.1 There have been two virtual meetings held to date. The first meeting focused on how States currently process and approve applications for new registrations. ARNSG Members presented details regarding their existing processes for both aircraft and small UA/drone registration, and whether each part of the process is paper-based or electronic. This highlighted the fact that a number steps remain manual tasks within many authorities, such as scanning of documents and manual data input into computer based systems. Discussion also highlighted that the way in which a State may differentiate between an aircraft and a drone may differ from one State to another. An example was to differentiate based on the weight of the air vehicle, but this was not consistent from one State to another. And finally, the discussion on existing process covered items such as proof of identity of the applicant, issues related to payment processing, and expected duration of overall registration application processing.

2.2 The second meeting of the ARNSG focused on two areas of discussion. First, the topic of ‘international’ small UA/drone operators was addressed, with group members asked if a visitor to your State was intending to operate a drone, what information would you require them to provide in order for you to maintain satisfactory oversight? It was revealed that some States have the expectation of individuals intending to operate a small UA / drone when visiting the country was for those individuals to register themselves and their drones using the same online system as used by residents of that State. Even if the individual did not have a residence in the country, hotel accommodation may still be mandatory. In one State system, a cell phone number was a mandatory information field, as the system would send a unique verification code to the applicant’s cell phone on completion of the application. Discussion highlighted the fact that whilst the expectation may be for visitors to a State to utilise the same registration system as residents, there may be some fundamental technical barriers to accomplishing this. Accessibility of non-residents and use of other languages are therefore elements that should be taken in to consideration by ICAO during development of the ARN applications.

2.3 Secondly, the challenge associated with maintaining an accurate database of manufacturers and models was raised. When capturing this information in a digital format, providing an open-text field for the applicant to populate increases the risk of having multiple different records for exactly the same aircraft type. Rather it is preferable to present the applicant with a selection box, to enable them to select the exact make and model of the air vehicle to be registered. The Secretariat explained the objective for the Commercial Aviation Safety Team/ICAO Common Taxonomy Team (CICCT), currently charged with developing common taxonomies and definitions for manned aircraft. The intent is to widen the mandate for the CICCT to include the manufacturers, models, and series of all unmanned aircraft, including small personal drones. This information would act as the core dataset for the ARN applications so that an applicant would select the appropriate vehicle from a list of predefined options, rather than the applicant inputting the details in an open-text format.

3. FUTURE WORK OF THE ARNSG

3.1 Subsequent meetings will be scheduled as required to support ICAO in the ongoing development of the ARN. The input from ARNSG members has been invaluable in refining and guiding the functional requirements of the overall ARN development.