



Certificado sanitario digital

para viajes al extranjero (pasaporte COVID)

24, mayo de 2021

Autor

Pablo Morales Estay

Email: pmoralesestay@bcn.cl

Tel.: (56) 22701888

Nº SUP: 130758

Resumen

Ante el dispar y desigual proceso de vacunación en el mundo, los principales organismos en la materia se han mostrado contrarios a los denominados “pasaportes COVID” como requisito para la movilidad internacional, no obstante, han surgido algunas iniciativas con el propósito de reactivar la economía de manera segura y facilitar los requisitos transfronterizos.

Ante ello, surgen importantes desafíos a la hora de su implementación a nivel internacional, tanto por el reconocimiento recíproco de vacunas, como por el resguardo de los datos personales, razón por la que algunas soluciones, se han centrado no solo en la inoculación de una vacuna contra el COVID-19 (SARS-CoV-2), sino también en la inmunidad contra el virus (exámenes PCR y/o recuperados).

Contexto

Mientras en algunos países, la movilidad interna ha sido gestionada a través de iniciativas digitales que faciliten el desplazamiento nacional (denominadas “carnet COVID”), en el último tiempo también han surgido otras pensadas para facilitar la movilidad externa o internacional de sus habitantes, llamados certificados sanitarios digitales para el extranjero o “pasaporte COVID”.

Ello con el propósito de promover una reactivación segura de la economía, particularmente el sector viajes y turismo, uno de los más afectados a nivel mundial por la pandemia, que en 2019 representó el 10.3% del PIB global (US\$ 9.2 billones) y que en 2020 se redujo al 5.5%.¹

Sin embargo, aún 113 países tienen cerradas sus fronteras y otros 103 las tienen abiertas con restricciones (test y/o cuarentena obligatorio), lo que sumado a la falta de consenso internacional, dificulta la reactivación del sector y con ello la implementación de dichas iniciativas a gran escala. Organismos como las Naciones Unidas y la Organización Mundial de la Salud (OMS) se han manifestado en contra de que la “vacunación sea un requisito para entrar o salir de los países”, ante la eventual “discriminación que estas medidas supondrían para la gente que no se ha podido vacunar”.²

¹ World Travel & Tourism Council, “Economic Impact Reports”. En: <http://bcn.cl/2p93w>

² La Tercera, “Comité de Emergencias sobre Covid-19 de la OMS se oponen al pasaporte de vacunación”. En: <http://bcn.cl/2p8cb>



Ello en un contexto donde el acceso a las vacunas a nivel global ha sido dispar y desigual. No solo porque los países de altos ingresos acapararon inicialmente la demanda de vacunas a fines de 2020 y actualmente de las 1.670 millones de dosis suministradas en el mundo, el 76% de ellas han sido aplicadas entre cinco países (ver Tabla N°1)³, sino también dado su alto carácter político.

Tabla N°1: Dosis aplicadas por territorio (mayo 2021):

País/bloque	Dosis
China	511 millones
EE.UU.	286 millones
Unión Europea	220 millones
India	191 millones
Reino Unido	61 millones
Total	1.269 millones (76%)

Fuente: Elaboración propia con Our World In Data (mayo 2021).

A nivel global, entre los laboratorios con más licencias para su uso de emergencia están la estadounidense Pfizer con autorizaciones en 64 países -prácticamente todo Occidente (América, Unión Europea, Australia y Japón)- y el laboratorio ruso Ganeya (vacuna Sputnik V) con 62 países, principalmente en Asia Central y algunos países de África y América Latina.⁴

A ellos le sigue el laboratorio británico/sueco AstraZeneca con autorización en 60 países (incluido Unión Europea, India, Canadá y gran parte de América Latina) aunque sin autorización en EE.UU, China y Japón; y luego los también laboratorios estadounidenses Janssen (39 países) y Moderna (35 países), con aprobación de la Unión Europea y Canadá principalmente.

Por su parte, la vacuna (CoronaVac) del laboratorio chino Sinovac ha sido autorizada en 23 países, mayoritariamente emergentes, entre ellos: Indonesia, Brasil, México, Colombia y Chile, pero aún en ningún país de la Unión Europea (UE), ni tampoco EE.UU. o Japón, quedando en evidencia la diplomacia de los laboratorios en cuanto a sus áreas de influencia. Reflejo de ello, es la presencia de otros laboratorios chinos como el CNBG (19) y Cansino (5) quienes también se abren paso en América Latina.⁵

Por otro lado, en cuanto al reconocimiento internacional, a la fecha (24 de mayo) la OMS ha incluido en su lista de uso de emergencia solo a siete vacunas, entre las que figuran las producidas por los laboratorios Pfizer (1); AstraZeneca (3); Janssen (1); Moderna (1) y Sinopharm (1). Mientras que las vacunas producidas por otros laboratorios como Sinovac y Gamaleya, se encuentran en proceso finales de evaluación.⁶

³ Para más información, revisar "Our World in data". En: <http://ourworldindata.org/covid-vaccinations>

⁴ UNICEF, "COVID-19 Vaccine Market Dashboard". En: <http://bcn.cl/2o6mr>

⁵ Ibid.

⁶ World Health Organization (WHO), "Status of COVID-19 Vaccines within WHO EUL/PQ evaluation process". En: <http://bcn.cl/2o6a7>

Iniciativas para la certificación sanitaria al extranjero

A continuación, una revisión de algunas iniciativas para la movilidad internacional, propuestas para facilitar el turismo seguro. Cada una busca dar solución al mismo propósito, sin embargo, difieren tanto en el enfoque como en su origen (supranacional; gubernamental; gremial; y público/privado).

- Certificado UE Covid-19 – Unión Europea

El 17 de marzo de 2021, la Comisión Europea presentó una propuesta para crear un certificado digital verde -de cara a la temporada de mayor demanda del turismo europeo- con el fin de facilitar la libre circulación segura de los ciudadanos dentro de los países de la Unión Europea durante la pandemia.

Tras su debate en el Parlamento Europeo, en mayo de 2021, los eurodiputados acordaron finalmente la implementación del denominado “Certificado UE Covid-19”, válidos en todos los Estados miembros de la UE, por una duración de 12 meses. No está pensando para tener validez fuera del espacio comunitario.⁷

Dado que la libre circulación de las personas es un derecho fundamental de la Unión Europea, el certificado UE Covid-19 no será una condición previa para el libre desplazamiento de los ciudadanos aún no vacunados, sino que servirá, entre otras cosas, para justificar los resultados de las pruebas, exigidos a menudo en el marco de las restricciones de salud pública vigentes.

Es por ello que dicho certificado considera tres escenarios, acreditando digitalmente de que la persona:

- Ha sido vacunada contra el COVID-19, o
- Se ha realizado una prueba cuyo resultado ha sido negativo, o
- Se ha recuperado del COVID-19.

De acuerdo a lo establecido, el certificado estará disponible en formato digital (o en papel), de manera gratuita en lenguaje nacional o inglés, a través de un código QR. Las autoridades nacionales son responsables de la emisión del certificado y podrá ser expedido, por ejemplo, por hospitales, centros de pruebas o autoridades sanitarias. Dicho código contendrá información esencial, así como un sello digital para asegurarse de que el certificado es auténtico.

Cada centro emisor (hospital, centro de pruebas o una autoridad sanitaria) tiene su propia clave de firma digital. Esta información se almacenará en una base de datos segura en cada país. Luego la Comisión Europea creará un portal que permitirá verificar todas las firmas de certificados en toda la UE. Los datos personales codificados en el certificado no pasarán por el portal, pues no es necesario para verificar la firma digital. La Comisión también ayudará a los Estados miembros a desarrollar un programa informático que las autoridades puedan utilizar para comprobar los códigos QR.

Entre los datos incluidos en el certificado está el nombre, la fecha de nacimiento, la fecha de expedición, la información pertinente sobre la vacuna / la prueba / la recuperación y un identificador único. Los certificados solo incluirán la información limitada que sea necesaria, que no podrá ser conservada por los países visitados. A efectos de verificación, solo se comprueban la validez y la

⁷ Parlamento Europeo, “Un certificado europeo COVID-19 para la libre circulación sin discriminación”. En: <http://bcn.cl/2pdx1>

autenticidad del certificado, verificando quién lo ha expedido y firmado. Todos los datos sanitarios permanecen en el Estado miembro que expidió el certificado digital, sin ser transferidos a un tercero.⁸

Se estima que durante los meses previos al verano europeo, se prepare el despliegue logístico de certificados (expedición y verificación), para que en julio (2021) ya esté establecida la infraestructura digital que facilite la autenticación de los certificados digitales. La Comisión Europea está colaborando con la Organización Mundial de la Salud (OMS) para que los certificados expedidos en la UE se reconozcan también en otros lugares del mundo, razón por la que también se está trabajando con la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), para avanzar en estas materias.

En paralelo a estas iniciativas, otros países europeos también han diseñado algunas alternativas digitales que buscan facilitar la movilidad a través del reconocimiento recíproco de mecanismos vacunatorios. Dado la cercanía geográfica y los vínculos históricos/políticos, Grecia y Chipre firmaron cada uno un acuerdo de turismo con Israel, para que solo los ciudadanos vacunados puedan viajar entre ambos países sin restricciones.⁹

El certificado digital reconocería la inoculación de Pfizer por parte de Israel (la única utilizada en el país) y algunas de las vacunas aprobadas por la Unión Europea, permitiéndoles a sus ciudadanos desplazarse entre los tres países sin necesidad de presentar pruebas PCR negativas o someterse a cuarentenas de aislamiento.¹⁰

En los países de la Unión Europea, se han suministrado 220 millones de dosis (mayo 2021), la tercera mayor cifra tras China y Estados Unidos, representando un 35% de la población con al menos una dosis y el 15% completamente inoculado. Las vacunas aplicadas corresponden en su totalidad a los laboratorios Pfizer, AstraZeneca, Janssen y Moderna, todas ellas incluidas en la lista de uso de emergencias de la OMS.¹¹

- Certificado de salud digital - China

A principios de marzo (2021), China anunció la implementación de un certificado digital sanitario para aquellos ciudadanos que quieran viajar al extranjero. El certificado acreditará que la persona ha sido vacunada contra el COVID-19 y, a su vez, contendrá los resultados de las pruebas realizadas.¹²

El documento -que podrá estar en papel y digital a través de un código generado por WeChat- estará encriptada en un código QR que podrá ser verificado, descriptado y leído por las autoridades pertinentes cuando sea necesario. Entre la información incluida en el certificado están los datos personales del titular, detalles de la vacunación, pruebas PCR y anticuerpos IgG.

⁸ Ibíd 5.

⁹ El País, "Pasaporte entre Israel, Grecia y Chipre solo para vacunados. En: <http://bcn.cl/2o5dd>

¹⁰ Ibíd.

¹¹ World Health Organization (WHO), "Status of COVID-19 Vaccines within WHO EUL/PQ evaluation process".

En: <http://bcn.cl/2o6a7>

¹² La Tercera, "China se convierte en el primer país en implementar un pasaporte de vacunación".

En: <http://bcn.cl/2o6ci>

Por el momento, la aplicación es un intento de facilitar los varios controles de salud que aún están vigentes en los diferentes países. De acuerdo al gobierno chino, la economía mundial necesita empezar de nuevo y hay que reiniciar la movilidad “sin dilatación”.¹³

Sin embargo, el certificado digital al no contar con un reconocimiento internacional, es aún limitado y de poca utilidad transfronteriza. No obstante, el Ministerio de Asuntos Exteriores chino expresó que a medida que los países implementen sus esfuerzos en materia de vacunación “el reconocimiento mutuo de estas campañas se convertirá en parte de los nuevos códigos sanitarios entre los distintos países”, dejando la puerta abierta a un futuro reconocimiento recíproco de mecanismos a medida que se masifique la vacunación en el mundo.¹⁴

A nivel interno, China tiene experiencia con este tipo de pasaportes de desplazamiento, que desde 2020 ha permitido a los ciudadanos con “código verde” desplazarse por la ciudad al igual que ingresar a espacios y edificios públicos. Es importante señalar, que el uso de este tipo de tecnología le ha facilitado a China el manejo y seguimiento de los casos activos, ya que los códigos QR son parte de la cotidianidad, haciéndose casi imposible desplazarse por las ciudades sin su utilización.

En China, se han suministrado 511 millones de dosis (mayo 2021) -el mayor número a nivel global- aunque se desconoce que porcentaje de la población está completamente inoculada. Las vacunas aplicadas corresponden en su totalidad a los laboratorios de Sinovac y Sinopharm. Esta última fue recientemente incluidas en la lista de uso de emergencias de la OMS, mientras que se espera que a fines de mayo de 2021 se materialice el reconocimiento de Sinovac.¹⁵

- IATA Travel Pass - IATA

La Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA en inglés), anunció a principios de abril de 2021 una propuesta gremial denominada “IATA Travel Pass”, con el fin de facilitar los viajes internacionales y reactivar el turismo seguro. Dicha iniciativa funciona a través de una aplicación móvil (digital) que ayuda a almacenar y administrar de manera estandarizada los certificados de pruebas o vacunas requeridos por los países.¹⁶

La aplicación -que se encuentra en modo de pruebas- funciona como una base de datos, de forma que aerolíneas, autoridades y laboratorios puedan conectarse y validar la información necesaria para el viaje seguro. De igual manera, la app proporciona información sobre posibles requerimientos adicionales y la localización de establecimientos donde realizarse pruebas.

A mayo de 2021, 30 aerolíneas están utilizando el IATA Travel Pass para poder gestionar la información relativa a los requerimientos exigidos por los países, actuando en la práctica como un facilitador para la verificación de la información -ante la falta de estandarización de requerimientos y reconocimiento entre los países- más que una certificación propiamente tal.

A fines de abril, IATA y el gobierno de Panamá, acordaron la implementación de la aplicación como

¹³ Ibíd.

¹⁴ Ibíd.

¹⁵ World Health Organization (WHO), “Status of COVID-19 Vaccines within WHO EUL/PQ evaluation process”. En: <http://bcn.cl/2o6a7>

¹⁶ IATA, “IATA Travel Pass Initiative”. En: <http://bcn.cl/2p97u>

solución para la facilitación de los viajes y adopción de certificado sanitario.¹⁷

Cabe mencionar, que en 1963 IATA instauró el sistema TIMATIC (Travel Information Manual Automatic), como una base de datos -utilizada por aerolíneas, agencias de viaje y personal del aeropuerto- para estandarizar los requerimientos de los países (pasaporte, visado, recomendaciones de salud, tasas de aeropuerto, regulaciones aduaneras y monetarias). La implementación del IATA Travel Pass, vendría a ser una extensión del TIMATIC, pero esta vez orientada a los turistas como usuarios.

- Common Pass – Foro Económico Mundial

En julio de 2020, se empezó a desarrollar una iniciativa publico-privada denominada The Common Project, liderada por el Foro Económico Mundial, The Rockefeller Foundation y más de 350 líderes del mundo público y privado. Dicho proyecto busca construir una red global de socios, llamada “Common Trust Network”, compuesta por proveedores de pruebas, vacunas y registros de salud, con la cual corroborar la información ingresada.¹⁸

A través de la aplicación CommonPass le permite a los usuarios cargar tanto los resultados de sus exámenes como los registros de vacunación disponibles, luego la plataforma evalúa si los resultados provienen de una fuente confiable y si satisfacen los requisitos sanitarios del país que desea ingresar. Finalmente, entrega un certificado simplificado con un “sí” o “no”, sin necesidad de revelar información adicional.

En octubre de 2020, la aerolínea United Airlines utilizó de manera piloto la aplicación para su vuelo Londres-Nueva York y desde entonces se han llevado a cabo numerosas pruebas con otras aerolíneas. No obstante, el impacto y alcance de dicha iniciativa, depende en gran medida del crecimiento que tenga su red global de socios, la que a la fecha es aún limitada.

Conclusiones

A medida que los países avanzan hacia el cumplimiento de sus programas de inmunización, va quedando en evidencia la necesidad de generar soluciones que faciliten la movilidad de las personas, en miras a una recuperación económica segura del turismo, no obstante, existen importantes desafíos en materias política y técnica.

Por un lado, la diplomacia de los laboratorios ha permitido el posicionamiento de algunas vacunas por sobre otras, como reflejo del área de influencia de sus países de origen, dificultando en el corto plazo el reconocimiento recíproco de los mecanismos vacunatorios. Una situación que se yuxtapone a los flujos de turismo pre pandemia, donde Europa era la región que más turismo recibía y China dominaba la emisión de turistas global.

¹⁷ IATA, “Panamá acepta IATA Travel Pass”. En: <http://bcn.cl/2p98g>

¹⁸ Common Pass, “Common Pass”. En: <http://bcn.cl/2p9b6>

Es por ello, que pareciera que más allá de los esfuerzos unilaterales de cada uno de los países, tanto por vacunar como por generar certificados digitales que acrediten su inmunización, su validez estará limitada al establecimiento de un reconocimiento recíproco. A la espera de que organismos internacionales como la OMS zanjen este tipo de materias y establezcan mecanismos de entendimiento internacional. Tal como en su momento lo realizó con el Certificado Internacional de Vacunación (ICVP en inglés) creado por la OMS en 2007 -aunque con orígenes en 1933- y que a través de un documento físico (papel) permite el reconocimiento internacional de algunas vacunas.

De este modo Chile, de comenzar con una estrategia nacional de emisión de certificados digitales para el extranjero, podría adoptar una postura como la europea o China, la que dada nuestras dimensiones vería limitado su alcance. O por otro lado, establecer una estrategia como la de Grecia/Chipre con Israel, donde se busca a través de un acuerdo previo establecer el reconocimiento y un sistema tecnológico de autenticación que resguarde la información, sin necesidad de entregar datos personales, dado los importantes lazos políticos y cuantioso intercambio turístico.

Asimismo, y de seguir con el ritmo de vacunación actual, Chile podría eventualmente generar acuerdos con países como Estados Unidos o Reino Unido, que cuentan con porcentajes de inmunización similares al chileno.¹⁹ No obstante, cabe recordar que la realidad del resto de los países -incluido los latinoamericanos- dista mucho de ser similar al proceso nacional, dificultando la idea de retomar el turismo de masas que existían pre pandemia, donde países como Argentina y Brasil dominaban las visitas a Chile.

Es por ello que a nivel regional, y dado el grado de integración que se ha gestado a lo largo de la última década, generar un mecanismo de reconocimiento entre los países de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, Perú y México) sería un terreno fértil para este tipo de iniciativas. Ello debido a que la Alianza del Pacífico cuenta desde 2011 con un Grupo de Trabajo sobre Turismo, donde se constatan algunos avances tales como la supresión de visas de turismo (2012), negocios (2013) y se trabaja habitualmente en la facilitación y fomento de la promoción conjunta.

De igual manera, y dada la anticipación que tuvo Chile para la negociación de las vacunas, se debería contemplar una segunda fase de negociación en miras a generar un reconocimiento y/o entendimiento con otras regiones del mundo, aprovechando su experiencia diplomática y red de tratados. Tal es el caso de la Unión Europea, donde existe toda una base de cooperación -fruto del Acuerdo de Asociación vigente desde 2003- y en vista del actual proceso de profundización que desde 2015 a la fecha se está llevando a cabo entre las partes.²⁰ No obstante, es importante señalar que dicho proceso es únicamente referente a la modernización del pilar comercial y no contempla otras materias fuera de esa área, pero que de todos modos refleja el fructífero proceso de diálogo que se ha mantenido con la UE, incluso durante la pandemia.

¹⁹ Para más información, revisar "Our World in data". En: <http://ourworldindata.org/covid-vaccinations>

²⁰ Subrei, "Finaliza la novena ronda de negociaciones del pilar comercial para la modernización del Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea. En: <http://bcn.cl/2o7bz>



Finalmente, y ante la falta aún de estandarización a través de organismos internacionales en la materia, se están llevando a cabo variadas iniciativas publico-privadas, una de ellas a nivel regional liderada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización Panamericana de Salud (OPS), junto con organismos en la materia de Chile, Argentina, Uruguay, Paraguay, Colombia y Surinam. A través del Programa Estratégico para el Desarrollo de Integración del BID, se busca promover la interoperabilidad de los sistemas de información en salud, en miras a poder elaborar un certificado de vacunación digital interoperable que sea compartido por al menos tres países.²¹

A nivel nacional, el Centro Nacional de Sistemas de la Información en Salud (CENS) -una agencia tecnológica nacida al alero de Corfo y cinco universidades chilenas- es la contraparte del proyecto que busca promover la transformación digital y la salud digital en el país.

Ya sea a través de la cooperación institucional y científica, o a nivel de coordinación multilateral de los gobiernos, queda en evidencia la necesidad e importancia de una homologación sencilla de los certificados, donde la gestión de la información sanitaria se vislumbra como un elemento estratégico a futuro, al igual que la vigilancia de datos epidemiológicos. La promoción conjunta de nuevos estándares en la materia, abre paso a esfuerzos más eficientes y de mayor alcance internacional, que lo que se podría alcanzar de manera unilateral y aislada.

²¹ La Tercera, "Chile, Uruguay, Argentina, Paraguay y Colombia firman alianza regional para crear certificado de vacunación para Covid-19 en Latinoamérica". En: <http://bcn.cl/2p9sa>