

COVID-19, cooperación global y reactivación de la economía: ¿necesitamos pasaportes de vacunación?

Serie | COVID-19 y estrategia de respuesta

ISGlobal Instituto de
Salud Global
Barcelona

Autoría: Denise Naniche, Gonzalo Fanjul, Jeffrey Lazarus, José Muñoz, Antoni Plasència, Oriana Ramírez y Rafael Vilasanjuan (ISGlobal)*

[Este documento forma parte de una serie de notas de debate que abordan preguntas fundamentales sobre la crisis de la COVID-19 y las estrategias de respuesta. Los trabajos han sido elaborados sobre la base de la mejor información científica disponible y pueden ser actualizados a medida que esta evolucione.]

23 de abril de 2021

Foto de portada: Ken Yam / Unsplash

Al inicio de la pandemia de COVID-19, cuando las tasas de infección se dispararon, se apuntó la idea de los certificados inmunitarios como estrategia de desconfiamiento. Se sugirió que las personas que hubieran estado infectadas por el virus del SARS-CoV-2 generarían inmunidad protectora, lo que podría permitirles volver al trabajo o participar en otras actividades. A causa del poco conocimiento científico acerca de la inmunidad al SARS-CoV-2, y a la discriminación inherente a un certificado de tales características, la idea fue rechazada en gran medida. Actualmente, **después de un año de pandemia**, tenemos 13 vacunas aprobadas en distintos países y la idea de emitir certificados de vacunación es una realidad¹.

Las distintas opciones de confinamiento y las diferentes restricciones impuestas sobre la población, a nivel global, desde

el inicio de la pandemia de COVID-19 han paralizado muchos sectores económicos. Entre los sectores más afectados se encuentran los **viajes aéreos y el turismo**. Esto ha conllevado una contracción de más del 4% en la economía mundial², lo que en términos personales se traduce en pérdidas masivas de empleo, en la destrucción de sustento y en sectores de población que caen en la pobreza. En el año 2021, el mundo se embarcó en la mayor campaña de vacunación de la historia de la humanidad. Según las predicciones, es probable que los países ricos alcancen la inmunidad de grupo necesaria para detener la transmisión del SARS-CoV-2 (una cobertura de vacunación de como mínimo el 60-70% de la población, aunque posiblemente incluso más elevada) en el año 2022. Sin embargo, dadas las enormes disparidades en el acceso a las vacunas, no es probable que la mayoría de los países

* Denise Naniche es directora científica de ISGlobal, Gonzalo Fanjul es director de Análisis de Políticas de ISGlobal, Jeffrey Lazarus es jefe del grupo de investigación en sistemas de salud de ISGlobal, Jose Muñoz es Associate Research Professor de ISGlobal y jefe del Servicio de Salud Internacional del Hospital Clinic de Barcelona, Antoni Plasència es director general de ISGlobal, Oriana Ramirez es coordinadora de Análisis de ISGlobal, y Rafael Vilasanjuan es director de Análisis y Desarrollo Global de ISGlobal.

¹ Preguntas frecuentes sobre la vacuna de la COVID-19. ISGlobal.

² World Economic Situation And Prospects: February 2021 Briefing, No. 146. Naciones Unidas. 1 de febrero de 2021.

de ingresos bajos (LIC, por sus siglas en inglés) alcancen una cobertura de vacunación adecuada para su población hasta como mínimo el año 2024³.

En medio de la inmunización masiva a nivel mundial, es urgente volver a arrancar las economías nacionales y hacer que la gente vuelva al trabajo. Por consiguiente, muchos países han resucitado el **pasaporte inmunitario**, presentado ahora como un certificado de vacunación que permitiría a las personas vacunadas gozar de mayor libertad para viajar y realizar otras actividades de forma segura. Algunos países han iniciado de forma unilateral programas de certificación de la vacunación, ya sea en papel, con apps o mediante códigos QR. Entre estos se incluyen el “certificado sanitario internacional para viajar” de **China**, iniciado en marzo de 2021, y el “pasaporte verde” de **Israel**. **Dinamarca** está valorando la creación de un pasaporte digital para los viajes de negocios, y **Grecia** está desplegando su propio certificado para recupe-

rar el turismo de cara al verano del 2021. También están en curso varias iniciativas del sector privado, como la “cartilla de salud digital” de **IBM**, así como la “cartilla de viajes” de la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (**IATA**, según sus siglas en inglés). La app “CommonPass”, con el respaldo del **Foro Económico Mundial**, está siendo aplicada de forma experimental por la *All Nippon Airways*. La **Comisión Europea** ha anunciado que se implementará un “pasaporte verde digital” en junio de 2021⁴. Mientras a nivel mundial cada uno va por su lado en el desarrollo de los certificados de vacunación, quedan por resolver varios **aspectos importantes**:

- 1) ¿Existirá cooperación global para armonizar los pasaportes de vacunación?
- 2) ¿Los certificados de vacunación profundizarán las desigualdades y la discriminación existentes?
- 3) ¿Cómo se protegerán los datos sensibles? ●

1. ¿Existirá cooperación global para armonizar los pasaportes de vacunación?

“La mayoría de los retos relativos a la armonización de un certificado de vacunación están relacionados con la geopolítica y los intereses económicos de los países de ingresos altos.”

La carrera hacia la inmunización contra la COVID-19 ha conllevado un fiero nacionalismo de vacunas y ha dificultado la cooperación global en la producción, la compra y la distribución de vacunas. Desgraciadamente, la carrera para desarrollar certificados digitales de vacunación ha empezado por el mismo camino. Se han aprobado trece vacunas en distintos países, y hay 23 candidatos más en ensayos para determinar su eficacia. Así pues, nos hallamos ante multitud de agencias reguladoras nacionales e internacionales que otorgan aprobaciones diferenciadas a una plétora de vacunas. Por lo tanto, es probable que un certificado de vacunación válido para viajes transfronterizos conlleve desorden y confusión si no va de la

mano de la cooperación global. La gran cantidad de **mensajes contradictorios** por parte de las administraciones públicas, las empresas privadas y los medios de comunicación solo agravarán el caos. Por ejemplo, el certificado de vacunación de China solo es válido para las vacunas chinas. El certificado de vacunación de la UE incluiría las cuatro vacunas aprobadas por la Agencia Europea de Medicamentos (EMA, según sus siglas en inglés): Pfizer-BioNTech, Moderna, Astrazeneca/Universidad de Oxford y Jansen. Los países europeos que, como Hungría o Eslovaquia, hayan añadido vacunas no aprobadas por la EMA (incluyendo la Sputnik V y Sinopharm) a su arsenal las incluirían en sus certificados. Grecia e Israel ya

³ Coronavirus (COVID-19) vaccines for developing countries: An equal shot at recovery. OECD. 4 de febrero de 2021.

⁴ Coronavirus: Commission proposes a Digital Green Certificate. Comisión Europea. 17 de marzo de 2021.

han alcanzado acuerdos para permitir a sus ciudadanos moverse libremente entre ambos países. La situación se complica aún más si la IATA y grupos de aerolíneas crean sus propios sistemas paralelos a los de los gobiernos nacionales.

La Organización de Aviación Civil Internacional ha abogado por la armonización de los estándares globales⁵, y la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha creado un Grupo de Trabajo para un Certificado Inteligente con el objetivo de determinar cómo estandarizar e incorporar todas las vacunas diferentes aprobadas en países de todo el mundo⁶. Los certificados de vacunación solo pueden tener éxito si existe cooperación global.

Existen algunos **obstáculos científicos** para la estandarización global de un certificado de vacunación. Por ejemplo, no tenemos conocimientos sólidos acerca de la duración de la inmunidad para cada una de las vacunas, ni sobre su capacidad de detener la transmisión. Sin embargo, la mayoría de los retos relativos a la armonización de un certificado de vacunación están relacionados con la **geopolítica** y los **intereses económicos** de los países de ingresos altos ●

2. ¿Los certificados de vacunación profundizarán las desigualdades y la discriminación existentes?

“Ningún conjunto de población alcanzará el 100% de vacunación, pero tampoco se trata de algo necesario para conseguir la inmunidad de grupo. Por lo tanto, el certificado de vacunación no debería ser obligatorio para viajar ni para otras actividades.”

La implementación de un certificado de vacunación es **un arma de doble filo**. Por un lado, permite a las personas de distintos sectores económicos, incluyendo el turismo, volver al trabajo y recuperar su sustento. Por otro lado, podría hacer más profundas las desigualdades, dando privilegios a las personas vacunadas y privando de ellos a las no-vacunadas. Dadas la escasez global y las disparidades en el acceso a las vacunas, en este momento, un certificado de vacunación para viajar, tanto a nivel internacional como dentro de las fronteras de un país, probablemente incrementaría las desigualdades. En el contexto de la UE, el pasaporte digital verde tiene la intención de combinar, para los viajes, información sobre la vacunación, los test negativos de PCR y la recuperación tras la COVID-19, lo que se ha publicitado como un mecanismo para

garantizar la igualdad. Sin embargo, dado el bajo ritmo de inmunización y el coste prohibitivo de las pruebas PCR, muchas personas podrían quedarse atrás.

La única forma de evitar que esto suceda radica en garantizar, en primer lugar, que tales certificados sean una forma de acelerar los procesos de cribado, en lugar de sustituirlos por completo. En segundo lugar, pasa por extender mecanismos masivos y económicamente asequibles para la realización de test, que puedan aportar al conjunto de la población una alternativa sensata a las restricciones de movilidad. Esto es lo habitual en países como Dinamarca⁷.

Los certificados se han tenido en consideración, principalmente, en el contexto de facilitar los viajes, pero en algunos casos se ha valorado otorgar libertad de acceso

⁵ Updated ICAO guidance supports harmonized global recovery, says ACI. Airports Council International. 12 de marzo de 2021.

⁶ Smart Vaccination Certificate Working Group. OMS.

⁷ Corona tests for the public. The Capital Region of Denmark. 13 de abril de 2021.

a instalaciones “solo a personas vacunadas”, como por ejemplo en centros de *fitness*, teatros y restaurantes. En Israel, ya se han llevado a cabo conciertos y actuaciones teatrales accesibles únicamente a personas con un pasaporte verde. De nuevo, aunque permite a las personas volver al trabajo, también discrimina y crea ciudadanos de segunda clase que no tienen acceso a la vacuna o no pueden ponérsela. Las vacunas de COVID-19 están aprobadas a fecha de hoy para personas mayores de 16 años, y no están recomendadas para mujeres embarazadas ni para personas con un historial de alergias graves. La vacuna de la COVID-19 no es obligatoria, y el **uso de certificados de vacunación** para privar de bienes y servicios a personas que no quieran recibir la vacuna solo aumentará la desconfianza en las instituciones sanitarias. Se requieren mayores esfuerzos en los mensajes de salud pública para aumentar la confianza y abordar las dudas referentes a las vacunas. Ningún conjunto de población alcanzará el 100%, pero tampoco se trata de algo necesario para conseguir la inmunidad de grupo. Por lo tanto, el certificado de vacunación **no debería ser obligatorio** para viajar ni para otras actividades.

Los certificados de vacunación para infecciones mortales y/o altamente contagiosas se han utilizado para viajar y para la escolarización en muchas partes del mundo. Por ejemplo, para entrar en ciertos países debe presentarse un certificado de vacunación contra la **fiebre amarilla**. En Europa y en los Estados Unidos, suele exigirse un certificado de vacunación contra el **sarampión** a niños y adultos jóvenes para permitirles acceder a la escuela y a la universidad, con exenciones para grupos de población que presenten contraindicaciones.

Las restricciones en los viajes para las personas con VIH también son un precedente desafortunado⁸.

⁸ HIV related restrictions on entry, residence and stay in the WHO European Region: a survey. *Journal of the International AIDS Society*. 15 de enero de 2010.

Cuadro 1. Certificados de vacunación internacional: los pasaportes inmunitarios que ya existen.

El pasaporte vacunal no es algo nuevo. En la actualidad, bajo los auspicios del *Reglamento Sanitario Internacional (RSI-2005)*, ya existen vacunas que se exigen (como la fiebre amarilla) en los viajes internacionales para entrar en algunos países o que son exigibles (meningitis, poliomielitis) en determinadas circunstancias. Habitualmente estas vacunas suelen dispensarse en Centros de Vacunación Internacional, junto con otras que se recomiendan según los antecedentes personales, el tipo de viaje o el destino del viajero.

1. Fiebre amarilla: Esta es la única vacuna que figura como un requisito indispensable para el tránsito internacional en el RSI-2005, en su Anexo VII. Cada año, la OMS actualiza el número de países donde se exige esta vacuna. Algunos países la exigen a cualquier pasajero (unos 20 países, sobre todo africanos), mientras que otros (unos 80 países de todos los continentes, incluyendo el asiático, donde, a pesar de contar con el mosquito transmisor, no se ha dado transmisión comunitaria en la historia moderna) tan solo la exigen a aquellos viajeros procedentes de países con riesgo de transmisión de fiebre amarilla. En general, la vacuna se exige a todas las personas mayores de 9 meses excepto a aquellas para las que no esté indicada por razones médicas, que deberán portar un Certificado de Exención de vacunación que, sin embargo, no asegura el tránsito. Por lo tanto, podría ser necesario someterse a cuarentena si las autoridades sanitarias locales así lo estiman.

2. Meningitis bacteriana: Las vacunas para los diferentes tipos de meningococo no se encuentran recogidas en el RSI-2005. Sin embargo, países como Arabia Saudí se acogen a las disposiciones especiales de salud pública adicionales que los países podrían tomar por determinadas circunstancias bajo el artículo 43, como son los eventos que suponen una aglomeración masiva de personas. Así, este país exige a todos sus visitantes internacionales que acuden anualmente para realizar la peregrinación a Meca y Medina, la vacuna conjugada tetravalente ACYW-135, ya sea durante el Hadj anual o “fuera de temporada” (Umrah).

3. Poliomielitis: Las vacunas contra la polio (oral e inactivada) tampoco se encuentran recogidas en el RSI-2005. Sin embargo, y dado que desde 2014 la situación mundial debida a los cada vez más numerosos brotes de polio por virus salvaje y vacunal fue declarada “Emergencia de Salud Pública de Interés Internacional”, aquellos países con riesgo de reintroducción y propagación pueden exigir la vacunación a personas procedentes de países con circulación del virus de la polio, tal y como se recoge en las recomendaciones temporales emitidas cada tres meses por el Comité de Emergencias de la OMS.

Si las vacunas son un bien de salud pública global fácilmente disponible, con pocas contraindicaciones y buena adopción, un certificado de vacunación podría formar parte de la solución. Sin embargo, nos encontramos lejos de este escenario. En los países de ingresos altos, numerosos obstáculos se imponen a una accesibilidad universal, y proliferan tanto las dudas acerca de las vacunas como la desconfianza. Ade-

más, el acceso limitado a las vacunas en los países de ingresos bajos y medios amenaza con hacer aún más profunda la división entre ricos y pobres ●

3. ¿Cómo se manejarán los datos, la identidad y la privacidad?

“Un certificado digital de vacunación plantea desafíos en términos de la comprobación de identidad y la privacidad, de prevención de las falsificaciones y de actualización de la información sobre las vacunas.”

Un certificado digital de vacunación plantea desafíos en términos de la **comprobación de identidad** y la privacidad, de prevención de las falsificaciones y de actualización de la información sobre las vacunas. Algunas voces han apostado por vincular el certificado de vacunación a los registros fundacionales de identidad, pero no todos los países disponen de registros de identidad centralizados; cuando están vinculados al nacimiento, dependen de registros civiles que, en países de ingresos bajos y medios, suelen ser poco robustos. Según la base de datos ID4D del Banco Mundial⁹, en el año 2018 cerca de mil millones de personas, la mayoría mujeres y en países pobres, no disponían de documentos básicos de identidad. Además, los niveles de seguridad para demostrar la identidad y garantizar que la persona que muestra el certificado es su titular designado varían en complejidad y posibilidad de **falsificación**: desde tarjetas de identificación firmadas a biometría.

El segundo desafío para el desarrollo de un certificado de vacunación es la ciberseguridad requerida para prevenir las falsificaciones. Ya han aparecido falsificaciones de los certificados QR del pasaporte verde israelí, y pueden comprarse on-line certificados de vacunación y resultados de test de COVID-19; se han detectado vendedores en los aeropuertos europeos¹⁰.

Por último, los sistemas de certificados deberán acomodar las dosis y/o futuras dosis de refuerzo administradas en distintos entornos sanitarios y países, así como incluir la **duración de su validez**; Israel ha establecido la duración en seis meses después de la segunda dosis ●

⁹ The World Bank. Identification for Development.

¹⁰ Ran Bar Zik. Despite Warnings, Anyone Can Still Fake Israel's Coronavirus Vaccination Certification. *Haaretz*. 18 de febrero de 2021.

4. Conclusión

“Un certificado de vacunación adaptado al entorno rápidamente cambiante de las vacunas podría ser parte de la solución para reactivar el sector de viajes y el sector cultural, y para hacer que las personas puedan volver al trabajo.”

En conclusión, un certificado de vacunación adaptado al entorno rápidamente cambiante de las vacunas podría ser **parte de la solución** para reactivar el sector de viajes y el sector cultural, y para hacer que las personas puedan volver al trabajo. A continuación se indican algunas de las medidas que podrían lograr que esto sucediera:

- La **cooperación global** entre el sector público y el sector privado es fundamental, y los certificados de vacunación deberían unificarse a través de un conjunto de requisitos internacionales, de una forma muy parecida a la de los pasaportes o a la de la cartilla de vacunación contra la fiebre amarilla de la OMS.
 - Un certificado de estas características podría eximir a las personas de la cuarentena, pero debería ser **complementario** a otras intervenciones no médicas y a las pruebas PCR, y no debería impedir en ninguna circunstancia el **derecho fundamental de circulación de las personas**.
 - Las administraciones públicas deberían invertir seriamente para abordar las dudas acerca de las vacunas, con el objetivo de **maximizar la cobertura de vacunación**.
- En paralelo, los países de ingresos altos deberían desempeñar un papel más activo en la ampliación de la vacunación contra la COVID-19 en los países de ingresos bajos y medios, un requisito *sine qua non* para la recuperación de la economía global.
 - La **comunicación de mensajes unificados** entre las administraciones públicas y los medios de comunicación es esencial para mantener la confianza en las vacunas y garantizar que un certificado de vacunación regulado internacionalmente pueda aportar beneficios a todos ●

PARA SABER MÁS

Posicionamiento de la OMS y su papel en el certificado de vacunación inteligente

- [About us](#)
- [Interim position paper: considerations regarding proof of COVID-19 vaccination for international travellers](#)

Certificado Digital Verde Europeo


- [Commission proposes a Digital Green Certificate](#). Comisión Europea. 17 de marzo de 2021.

Acceso limitado a las vacunas en los países de ingresos bajos y medios (LMIC, según sus siglas en inglés)

- [Covid-19: Many poor countries will see almost no vaccine next year, aid groups warn](#). *BMJ* 2020;371:m4809. Publicado el 11 de diciembre de 2020.

ISGlobal Instituto de
Salud Global
Barcelona

Una iniciativa de:

 **Fundación "la Caixa"**

CLÍNIC
BARCELONA
Hospital Universitari

UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Generalitat
de Catalunya

Gobierno
de España

Parc
de Salut
MAR

upf.
Universitat
Pompeu Fabra
Barcelona

Ajuntament de
Barcelona