

Panamá, ____ de _____ de 2023

Honorable Diputado
CRISPIANO ADAMES
Presidente
Asamblea Nacional

Señor Presidente:

Haciendo uso de la iniciativa legislativa que me confiere el artículo 108 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, y actuando en mi condición de Diputado de la República, presento al pleno de esta Asamblea Nacional el Anteproyecto de Ley, **“Que elimina medidas discriminatorias para la donación de sangre en el territorio nacional”**, el cual merece la siguiente exposición de motivos:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Las donaciones de sangre salvan vidas. Se estima que cada donación, un proceso que no tarda más de 35 minutos, le puede salvar la vida hasta a cuatro personas. De acuerdo con estadísticas de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), en América Latina y el Caribe los donantes de sangre hacen posible la transfusión de más de 10 millones de unidades de sangre anualmente. Estas transfusiones y las donaciones que las hacen posible son vitales, pues se utilizan para salvaguardar la salud de pacientes que necesitan trasplantes de órganos, personas con cáncer, mujeres que sufren hemorragia posparto, los heridos por actos de violencia o accidentes de tránsito, entre otras condiciones y circunstancias.

En términos generales, para que los centros de sangre de los países estén preparados para dar respuesta a desastres naturales y eventos de gran magnitud como la pandemia de la COVID19, la Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda que aproximadamente el 2% de la población sea donante de sangre. Por ello, países en todo el mundo y la OMS realizan campañas para promover la donación de sangre. Por ejemplo, cada 14 de junio celebran el Día Mundial del Donante de Sangre en el cual, además de agradecer a los donantes voluntarios, se busca crear conciencia e incentivar al resto de la población a realizar donaciones con regularidad.

De acuerdo con la Cruz Roja internacional, históricamente se han encontrado algunos obstáculos que dificultan la donación de sangre como la falta de infraestructura, de personal y de equipos en los centros de donación o bancos de sangre. Sin embargo, también han existido en el pasado medidas discriminatorias por razones de etnia como las limitaciones de donaciones de sangre en Sudáfrica durante el apartheid. Actualmente, aún se mantienen presentes algunas limitantes discriminatorias como, por ejemplo, la prohibición de donar sangre de forma parcial o total por orientación sexual.

A pesar de lo anterior, otras medidas o procedimientos que dificultan la donación de sangre se han eliminado al pasar de los años. En Estados Unidos se solicitaban 7 días de estudios antes de poder realizar donaciones de sangre hasta la década de 1920. Posteriormente entre 1950 y 1980 se utilizaban tarjetas de registro de donantes. Seguidamente en 1981, el manual técnico de donación de sangre incluía algunos tipos de cáncer dentro de sus prohibiciones. Actualmente no existe una separación de sangre por etnia como se daba durante el apartheid, ya no se necesitan 7 días de estudios, no es necesario contar con una tarjeta de donante de sangre y se tiene respaldo científico para permitir que pacientes con cáncer sean donantes de sangre. Siguiendo esta esa línea, la presente iniciativa tiene como objetivo eliminar la orientación sexual como parámetro para prohibir la donación, pues además de reducir el universo de donantes sanos, se basa en criterios discriminatorios y estereotípicos. A continuación, les compartimos algunas razones por las cuales es conveniente eliminar dicha limitante.

I. Las razones iniciales para restringir la donación de sangre por orientación sexual ya no son válidas

En 1983, se descubrió que la causa del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) es un patógeno que podría ser transmitido a través de la sangre o relaciones sexuales sin protección. Por lo tanto, en ese momento, cuando aún no existían pruebas seguras para detectar este tipo de infecciones, se despertó un temor creciente de que los bancos de sangre de todo el mundo pudieran estar contaminados por este patógeno no identificado y posiblemente letal.

Esta percepción proviene de las crecientes estadísticas de números de afectados. De acuerdo con los Institutos Nacionales de Salud de Estados Unidos (NIH), entre 1970 y 1980, 20,000 infecciones de VIH y 200,000 de Hepatitis C se atribuyeron a transfusiones de sangre. Durante el mismo periodo en Canadá, se reportaron unas 1,200 infecciones de VIH y 25,000 de Hepatitis.

Teniendo en cuenta el número de infecciones por el VIH aumentaba constantemente y debido a la mayor prevalencia de infecciones por el VIH entre hombres que tienen sexo con hombres (HSH) en comparación con la población general según los reportes publicados, los bancos de sangre adoptaron una prohibición en 1985 a estos grupos por considerarlos de alto riesgo. A finales de la década de 1980 esta restricción se había adoptado no solo en los Estados Unidos sino también en el resto de Norteamérica y Europa.

En Panamá, la Resolución 374 del 2001 del Ministerio de Salud, de las Normas Técnicas y Administrativa de los Bancos de Sangre y Servicios de Transfusión Sanguínea también restringe a los homosexuales y bisexuales a donar sangre. Asimismo, el literal c.6 del numeral 15 del artículo 26 de la resolución 7 del 17 de abril de 2013 del Ministerio de Salud, menciona que serán rechazados “si pertenece al grupo de alto riesgo para transmisión del virus SIDA, hepatitis B y C (homosexuales, bisexuales, promiscuos, drogadictos y trabajadores del sexo)”.

Para colocarlas en contexto es importante destacar que el inicio de estas restricciones datan de hace casi 40 años, y a pesar de haber sido eliminadas en varios países por considerarse desactualizadas y discriminatorias, aún persisten en algunos países como Panamá.

En ese sentido, también es oportuno mencionar que cuando se incluyeron estas restricciones, las pruebas de sangre podrían tomar hasta semanas en determinar si un paciente era positivo para VIH. Asimismo, dichas pruebas contaban con márgenes de error mucho mayores, mientras que actualmente su sensibilidad es mayor al 99% y el riesgo a que se cuente con alguna transfusión contaminada por VIH es de hasta 0.000008%. No podemos seguir con restricciones basadas en contextos muy diferentes a la actualidad.

II. El enfoque debe ser en cuidado y protección, no en orientación sexual

A más de 40 años de esas prohibiciones, de acuerdo con la Cruz Roja Estadunidense, la elegibilidad para la donación de sangre no debe determinarse mediante métodos basados en la orientación sexual. Esta organización recomienda poner mayor atención en la actividad sexual y no enfocarse en la orientación, pues considera que son las conductas sexuales las que realmente determinaran la posibilidad de riesgo de contagio.

Países como Argentina ya han actualizado sus cuestionarios basándose en criterios científicos y siguiendo principios de no discriminación. En ese sentido, la resolución 1507/2015 del Ministerio de Salud de Argentina modificó las restricciones de donación de sangre para que estas fueran basadas en las conductas sexuales de los posibles donantes y no en su orientación sexual. Al cuestionario se le adicionaron preguntas sobre relaciones sexuales con personas desconocidas, sin preservativo, con personas con varias parejas, entre otros parámetros.

Además, incluye dentro de sus notas que “si bien estudios epidemiológicos demuestran que la epidemia de VIH está concentrada en grupos más vulnerables, las prácticas sexuales de riesgo se distribuyen homogéneamente en toda la población. La información sobre las diversas situaciones y/o prácticas sexuales consideradas de ‘riesgo incrementado’ se considera más adecuada que profundizar en cuestiones relacionadas con la orientación sexual”.

Siguiendo esta línea, las preguntas que recomienda la Cruz Roja Estadunidense, así como las que usan países como Argentina son precisamente sobre actividad sexual y se basan únicamente en comportamientos específicos y no en la orientación sexual. De la misma manera, como describe el Centro de Control de Enfermedades y Prevención de Estados Unidos (CDC), la prevención basada en las conductas sexuales sigue siendo el elemento fundamental para proteger la salud de todos. El enfoque debe estar en preguntar, por ejemplo, si la persona usa protección, y no en factores generales y estereotípicos para caracterizar una población. A las personas que tienen relaciones sexuales con personas del mismo sexo se le prohíbe donar, pero ¿qué pasa con los

heterosexuales que tienen relaciones sexuales sin protección o participan en otras conductas de riesgo?

III. Una restricción que discrimina y estigmatiza

Otros países y organismos internacionales ya han realizado llamados de atención para que se eliminen las discriminaciones por razón sexual para la donación de sangre. De acuerdo con el informe “El Impacto del COVID-19 en los Derechos Humanos de las Personas, Comunidades y/o Poblaciones LGBT” realizado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 2020, las restricciones para la donación de sangre que existieron en Estados Unidos hasta 2015, aquella que exigía a homosexuales y bisexuales no haber tenido relaciones sexuales en los últimos 6 meses, eran “altamente discriminatorias”. Sin embargo, menciona que el requisito actual de reducirlo a 3 meses antes de la donación continúa siendo discriminatorio.

A nivel regional, la sentencia T-171-22 de la Corte Constitucional de Colombia, ordenó al Ministerio de Salud y otras instituciones de salud a eliminar las referencias a las categorías que prohibían la donación de sangre basadas en la orientación sexual de las personas por considerarlo discriminatorio.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en comunicado de abril de 2020, también hacía nota sobre que “en algunos Estados de la región los varones homosexuales y bisexuales enfrentan restricciones para donar sangre, lo que tiene impacto en el sistema de salud en general”.

En fin, como ya se ha visto en otras jurisdicciones, la existencia de cualquier tipo de discriminación contraría el Artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el cual establece que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

De la misma manera, estas restricciones discriminatorias no deben impedir el acceso a otros derechos, como la protección de la salud, el cual se encuentra establecido en el artículo 105 de la Constitución Política de Panamá: “Es función esencial del Estado velar por la salud de la población de la República. El individuo, como parte de la comunidad, tiene derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud y la obligación de conservarla”. Por lo tanto, consideramos que las restricciones actuales para la donación de sangre en Panamá, además de contraría la Declaración Universal de Derechos Humanos, podría estar incumpliendo derechos constitucionales de una parte de la población.

IV. Ya existen avances tecnológicos en pruebas que reducen los riesgos

La tecnología está avanzando cada vez más. El período de ventana, es decir, el tiempo necesario para que una persona infectada con VIH pueda ser detectada por una prueba se ha acortado. Además, se ha mejorado la sensibilidad de las pruebas, pues son capaces de identificar el virus de manera cada vez más confiable. En 1987, las tecnologías de las pruebas del VIH requerían un período de ventana de 6 a 14 semanas. Con este período promedio de ventana de 8 semanas, se ha estimado que había una probabilidad de infección por VIH en una cada 153,123 unidades de sangre en 1987.

Sin embargo, actualmente, más de 30 años después, los bancos de sangre cuentan con tecnologías mucho más avanzadas para la detección serológica, las cuales se acercan al 100% en sensibilidad y especificidad. Estas tecnologías de pruebas del VIH reducen el riesgo de infección de sangre contaminada con VIH a 1 por cada 1 a 12 millones unidades de sangre, es decir entre 0.00001% a 0.000008%.

Actualmente las pruebas de laboratorio de antígenos pueden detectar el VIH de 18 a 45 días después de la exposición. De la misma manera, ahora existen pruebas más avanzadas de ácido nucleico (NAT), las cuales son capaces de determinar la infección por el VIH de 10 a 33 días después de la exposición.

Las donaciones son cada vez más seguras, pues los avances científicos han hecho posible que el periodo de ventana pase de hasta 14 semanas en 1987 hasta 10 días en la actualidad con márgenes de error mínimos. Estas tecnologías reducen enormemente el riesgo de que se presente, en cualquier escenario, donaciones de sangre con VIH.

En Panamá, para que la donación de sangre sea efectiva, se debe cumplir con un proceso técnico y médico que consiste en lo siguiente:

1. Se le hace un hemograma completo al donante
2. El médico le hace una entrevista al donante. En esta parte del proceso es donde se le pregunta al donante sobre su salud física, condición de trabajo, medicamentos, peso, sus relaciones sexuales y su orientación sexual. Si el donante responde que es homosexual, no se le permite avanzar al siguiente punto. No se le pregunta si usa protección.
3. Si pasa el cuestionario, se hace la donación.
4. Se hacen las pruebas a la sangre donada. Se realizan 7 pruebas serológicas y 3 moleculares.
Pruebas serológicas: HIV, antígeno de superficie de la hepatitis B, CORE de la hepatitis B,

hepatitis C, HTLV, sífilis, chagas. Pruebas Moleculares: HIV, HCV, HBV. En adición a lo anterior, a solicitud del MINSA, se pueden agregar pruebas adicionales.

5. Si las pruebas salen negativas y todo sale bien, se hace la transfusión.

Como se puede ver de lo anterior, existe un procedimiento bien establecido que reduce el riesgo contagio de las anteriores infecciones por donación de sangre, ya que solo se hace la donación si las pruebas salen negativas.

V. Siempre harán falta más donantes

La Organización Mundial de la Salud (OMS) incluye entre sus recomendaciones que el 2% de la población de cada país done sangre para tener una dotación mínima necesaria. Sin embargo, en la mayoría de los países de América Latina, Panamá no siendo la excepción, el promedio es al rededor del 1%. En concreto, según las últimas estadísticas del Banco de Sangre de Panamá se atendieron a 44,346 donantes en 2020 (aproximadamente 1% de la población). Con lo cual, si quisiéramos seguir las recomendaciones de la OMS deberíamos hacer todo lo posible para duplicar el número de donantes.

En Panamá, se han presentado algunos avances en ese sentido como la Ley 35 del 30 de mayo de 2018. Dicha ley, además de establecer una política nacional y su gratuidad, declaró de interés nacional y orden público a todas las actividades relacionadas con la promoción, obtención y donación de sangre en la República de Panamá. Sin embargo, como se puede ver en redes sociales semanalmente, la falta de sangre en hospitales continúa causando preocupación entre las autoridades y público en general.

Si bien hay varias iniciativas que incentivan la donación de sangre, por la carencia de conocimiento y por lo que podría considerarse como un periodo tedioso, la población sana no dona continuamente. Adicionalmente, persisten algunos criterios discriminatorios como las prohibiciones por orientación sexual. Estas restricciones, además, de estigmatizar más a una población históricamente discriminada, limitan que ciertas personas que quieren donar y están perfectamente sanas puedan hacerlo.

VI. Falta de evidencia para sustentar la actual prohibición

Luego de más de 40 años de la implementación de restricciones para la donación de sangre basadas en orientación sexual, existe una carencia global de información oficial que sustente las prohibiciones. Según el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), la distribución de nuevas infecciones por el VIH entre adultos se modificó en los últimos años. Para 2015, ya solo el 27 % de las nuevas infecciones por el VIH se atribuyeron a la población de homosexuales y bisexuales, mientras que el resto de la población representó el 39 % de las nuevas infecciones por el VIH.

Por otro lado, al hacer un comparativo más reciente con la información del informe “Actualización de los datos globales sobre SIDA 2019” realizado por ONUSIDA, Panamá cuenta con el segundo menor porcentaje de hombres que tiene sexo con hombre con VIH con 6%, solo superado por Perú con un 3%:

País	Hombres que tienen sexo con hombres
Bolivia	25.40%
Paraguay	20.70%
Brasil	18.30%
Colombia	17%
Ecuador	16.50%
Costa Rica	15.40%
Chile	13.90%
México	12.60%
El Salvador	12%
Guatemala	9%
Nicaragua	8.60%
Uruguay	8.50%
Honduras	8.40%
Panamá	6.70%
Perú	3%

En ese sentido, países de la región con mayores porcentajes de homosexuales y bisexuales con VIH como Costa Rica con 15.40%, Colombia con 17% y Bolivia con 25% han eliminado la restricción. Sin embargo, a pesar de ser de los países en la región con menores porcentajes según el informe de ONUSIDA anteriormente mencionado, un 6%, la donación de sangre por parte de los homosexuales y bisexuales se mantiene prohibida en Panamá.

VII. Tendencia global de eliminación total o parcial de las restricciones

Varios países de Latinoamérica y el mundo han optado por aumentar el universo de posibles donantes sanos eliminando las prácticas discriminatorias en cuanto a las donaciones de sangre por razones de orientación sexual.

En diciembre de 2015, la agencia de Administración de Alimentos y Medicamentos de Estados Unidos (FDA por sus siglas en inglés), pasó de una prohibición de por vida a los hombres homosexuales y bisexuales de donar sangre a exigir un periodo de un año sin haber tenido relaciones sexuales con otro hombre. El 2 de abril de 2020, la agencia de Administración de Alimentos y Medicamentos (FDA) anunció que actualizaría dicha política reduciendo el período de 12 meses a tres meses. Luego de esta reducción, no se han visto incrementos de casos de VIH a causa de donación de sangre.

Costa Rica eliminó en el 2007 la prohibición para que personas homosexuales donen sangre. En Colombia, desde 2012 se determinó a través de la sentencia T-248/12 que la orientación sexual “no puede ser un criterio para impedir la donación de sangre” y se reiteró nuevamente por la sentencia T-171-22 de 2022. Por su parte, en Argentina se modificó la resolución N° 865 /2006 de

la Ley de Sangre en 2015. Por otro lado, en Bolivia el Decreto Supremo 3978 modificó el decreto de 1977 y eliminó "la discriminación en la que se incurría contra homosexuales y bisexuales" en 2019. Canadá no ha tenido un solo caso de VIH transferido por donación de sangre desde 1985. En el año 2022 eliminar la prohibición para que personas que tienen relación sexual con personas del mismo sexo no puedan donar.

Además de países de la región, otros países del mundo también son parte de la tendencia de eliminar dichas restricciones como Albania, España, Bután, Sudáfrica, Bulgaria, Italia, Letonia, Polonia, Portugal, Rusia y Tailandia.

La restricción de donación de sangre para personas que tienen relaciones sexuales con personas del mismo sexo fue incorporada hace más de 40 años a nivel internacional. Las pruebas para detectar el VIH son cada vez más eficientes, se ha acortado la ventana de exposición, se ha probado que preguntas sobre actividades sexuales son eficientes y se ha demostrado que no existe información actualizada que justifique dichas prohibiciones. Además, organismos internacionales han categorizado estas restricciones como discriminatorias y han impulsado su eliminación. Teniendo en cuenta lo anterior y que la escasez de sangre persiste en Panamá y en el mundo, creemos oportuno actualizar nuestras políticas y restricciones para que más personas puedan donar y menos sean discriminadas.

Gabriel Silva
Diputado de la República

ANTEPROYECTO DE LEY No. ____

(De ____ de _____ de 2023)

“Que elimina medidas discriminatorias para la donación de sangre en el territorio nacional”

LA ASAMBLEA NACIONAL

DECRETA:

Artículo 1. Las relaciones sexuales entre personas del mismo sexo no será factor para impedir la donación de sangre en la República de Panamá.

Artículo 2. Esta ley entrará en vigencia a partir de su publicación en la Gaceta Oficial.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Propuesto a la consideración de la Asamblea Nacional, hoy ____ de _____ de 2022, ante el Pleno Legislativo, por el Diputado Gabriel Silva.

Gabriel Silva
Diputado de la República