

**VERSIÓN PÚBLICA**

**A/C del Señor Consejero Diogo Thomson de Andrade, del Consejo Administrativo de Defensa Económica – CADE**

**Investigación Administrativa nº 08700.003498/2019-03**

**MOMENTUM – JOURNALISM AND TECH TASK FORCE** (“Momentum”), iniciativa global con sede en Brasil, dedicada a explorar las intersecciones entre el periodismo, la tecnología y la democracia, se dirige respetuosamente a la presencia de Su Excelencia, **a través del conjunto de investigadores que se reúnen** en ella y en atención a la decisión de este Consejo que convocó a expertos e investigadores a presentar insumos técnicos (Despachos Decisorios nº 37/2025 y nº 38/2025), para ofrecer la presente **Contribución**, por los fundamentos que a continuación se exponen.

1. Momentum tiene como misión contribuir a un ecosistema de medios independiente, plural y sostenible, condición esencial para la vitalidad democrática. Sus actividades incluyen la realización de investigaciones empíricas, la producción de diagnósticos, la movilización de expertos y la promoción de diálogos multisetoriales sobre los impactos de la tecnología en el periodismo y en el entorno informativo.
2. La iniciativa es apoyada por el International Fund for Public Interest Media (*IFPIM*) y, en Brasil, está incubada en InternetLab – centro de investigación en derechos humanos y tecnología. Su labor ya ha dado lugar a estudios inéditos sobre la adopción de inteligencia artificial en el periodismo brasileño, los efectos competitivos y regulatorios de la actuación de las grandes plataformas digitales, y las transformaciones estructurales del mercado de medios..

3. En esta ocasión, Momentum **está representada por el conjunto de personas que suscriben esta contribución**, a saber, su equipo permanente y sus consultores, en calidad de académicos e integrantes de la sociedad civil movilizada en favor del tema de la promoción del periodismo de interés público.
4. Por su vocación institucional, Momentum entiende que es especialmente relevante contribuir al debate en curso en este Consejo, ofreciendo insumos técnicos y analíticos que permitan evaluar los impactos de las plataformas digitales sobre la sostenibilidad económica del periodismo de interés público y, en última instancia, sobre la calidad democrática del espacio público informativo.
5. La presente contribución se justifica por la posición singular de Momentum en el análisis de los impactos de la tecnología digital sobre el periodismo y el ecosistema informativo en Brasil. Momentum ha seguido de manera sistemática la evolución de este escenario, realizando investigaciones y publicaciones que evidencian cómo las asimetrías de poder entre las empresas periodísticas y las grandes plataformas tecnológicas pueden comprometer tanto la viabilidad económica del sector de medios como la pluralidad y calidad de la información disponible para la sociedad.
6. La presente Investigación tiene por objeto la comprobación de posibles conductas anticompetitivas practicadas por Google, consistentes en abuso de posición dominante en los mercados de búsqueda en línea y noticias, mediante el uso indebido de contenido periodístico de terceros (“*scraping*”).
7. Este segmento se encuentra en una importante transformación, lo que hace bienvenida la presente toma de insumos. La aparición de herramientas de inteligencia artificial (IA) generativa y su implementación en servicios digitales destinados a indexar, organizar y presentar contenido web a los usuarios introduce una serie de preocupaciones que están abarcadas por el objeto más amplio ahora investigado en este proceso.
8. Esto se debe a que la reconfiguración **en curso** de los servicios de búsqueda ofrecidos por Google a partir del uso de herramientas de IA generativa puede presentar una serie de nuevas posibilidades de conductas susceptibles de ser examinadas por este Consejo.
9. En el caso del Representado, la reconfiguración más significativa está representada por el uso de IA generativa para la presentación de resúmenes textuales generados por IA a partir de información contenida en páginas web indexadas por la herramienta de búsqueda; en el caso de Google, se trata del producto *AI Overview* (“AIO”).
10. Según lo señalado en un informe recientemente publicado por Momentum<sup>1</sup>, el uso de IA en el sector tiene el potencial de alterar drásticamente el equilibrio entre las plataformas y las empresas periodísticas, ya que (i) permite la presentación directa de respuestas a los usuarios, reduciendo potencialmente el tráfico dirigido a las páginas originales de los medios de comunicación; (ii) intensifica el riesgo de apropiación indebida de contenido periodístico para el entrenamiento y la operación de los modelos de lenguaje, sin la debida autorización o compensación; y (iii) acentúa la asimetría de poder en las

---

<sup>1</sup> Buarque, Daniel. JORNALISMOS E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL – Impacto para publishers brasileiros. *Momentum | Journalism & Tech Task Force*. 12 nov. 2024. Disponible en: <https://momentumnewsandtech.org/2024/11/12/inteligencia-artificial/>. Accedido el: 23 oct. 2025.

negociaciones entre los *publishers* y las plataformas, al consolidar aún más el control sobre los datos, la audiencia y la monetización.

11. De hecho, fue una toma de insumos saludable y oportuna realizada por el Consejo, ya que abre espacio para la recopilación de evidencias e información precisamente sobre los impactos de tales transformaciones.
12. En el espíritu de ofrecer información relevante al Consejo en el análisis del caso en cuestión, los investigadores de Momentum presentan esta contribución, que está organizada en torno a los **tres** ejes que se detallan a continuación en el resumen. En un tema claramente de frontera, los ejes **organizan líneas de análisis a ser adoptadas, añaden contexto en el ámbito de las discusiones sobre la sostenibilidad económica de la actividad periodística y aportan a los autos documentación de procesos paralelos que ocurren alrededor del mundo**, fundamentales para el análisis comparado sobre el tema.
13. El presente documento se orienta por las Cuestiones enviadas a asociaciones de medios periodísticos por el CADE en el anexo II de su Despacho Decisorio n° 38/2025/GAB2/CADE, en el marco de esta Investigación Administrativa. Así, las preguntas dirigidas en cada sección de este documento - ya sea específicamente sobre el AI Overview de Google o sobre la incorporación de IA Generativa a las herramientas de búsqueda en general - se indicarán en el siguiente formato: “(Despacho n° 38/2025/GAB2/CADE, anexo II, pregunta n° X)”.

## **RESUMEN DE LA CONTRIBUCIÓN**

### **I. ENCUADRE DE LA DISCUSIÓN**

En el primer eje, la contribución contextualiza cómo la popularización de la IA generativa, a través de chatbots, y la introducción de este tipo de tecnología en herramientas de búsqueda han transformado el consumo de información en internet. Esta transformación está ilustrada en la adopción de AI Overview por Google. Este eje explica cómo los resúmenes de búsqueda hechos por IA representan una nueva frontera en la actividad de "*scraping*" analizada en la presente Investigación y cómo estas transformaciones han llamado la atención de las autoridades alrededor del mundo, incluso en relación con sus efectos competitivos.

### **II. RIESGOS RELEVANTES A CONSIDERAR**

El segundo eje se dedica a enumerar los potenciales riesgos para el periodismo de interés público que pueden ser acelerados por la incorporación de herramientas de IA en las herramientas de búsqueda, con especial atención a aquellos que afectan la sostenibilidad de las organizaciones que realizan este trabajo. Los riesgos enumerados son:

- **Pérdida de tráfico de los medios de comunicación**
- **Dudas sobre la desindexación de resultados de búsqueda después de la exclusión de herramientas de IA**
- **Aumento del poder sobre el mercado de publicidad digital**
- **Explotación indebida de propiedad intelectual**
- **Daños al acceso a la información de los usuarios de internet**

Así, Momentum recomienda que esta Investigación recoja evidencias sobre cada uno de estos riesgos potenciales y, al evaluar la existencia de estos en el caso en cuestión, determine si las conductas recientemente adoptadas por el Demandado se ajustan a las hipótesis del artículo 36 de la Ley No. 12.529, de 30 de noviembre de 2011.

### **III. MEDIDAS DE MITIGACIÓN A CONSIDERAR**

El tercer eje presenta un conjunto de recomendaciones que pueden mitigar los riesgos enumerados anteriormente si el Consejo considera que existe una infracción subyacente a la orden económica.

## I. ENCUADRE DE LA DISCUSIÓN

14. De hecho, la cuestión abordada en esta Investigación Administrativa ha cambiado significativamente en relación con lo que se examinaba al inicio en 2019. Si antes los posibles abusos en la actividad de "*scraping*" podían involucrar esta recolección de datos para la presentación de "*snippets*" en la página de búsqueda de Google, en 2025 esta misma actividad alimenta una funcionalidad diferente: los resúmenes de resultados producidos por herramientas de IA generativa.
15. Lo que se observa es una transformación tecnológica en el uso de internet para búsquedas (y, en consecuencia, el mercado creado a partir de esto) a partir de la incorporación de sistemas de IA generativa. Esta incorporación puede haber transformado la cuestión jurídico-económica que debe ser analizada por este Consejo en esta Investigación, y exige una atención especial.
16. En este nuevo contexto de integración de IA generativa a los servicios de búsqueda en la web, merecen ser revisitados principios como la protección del proceso competitivo, la reducción de barreras a la entrada y la promoción de la libertad de elección de los usuarios.
17. Para dimensionar esta transformación, es importante entender cómo se ha aplicado la IA generativa a las herramientas de búsqueda en la web. Desde que se implementaron, los motores de búsqueda rastrean páginas (*scraping*) y clasifican enlaces según los criterios de cada empresa proveedora. Como se sabe, esta actividad ha moldeado la experiencia de los usuarios de internet, haciendo que la navegación por páginas web, que antes habría sido difícil de encontrar solo a través de enlaces o por el uso directo de su nombre de dominio con un navegador como Chrome o Explorer, sea ahora más sencilla y conveniente.
18. La incorporación de IA generativa a dichos motores de búsqueda permite que se transformen en una especie de motores "de respuestas" (*answer engines*)<sup>2</sup>, no solo enumerando enlaces de resultados, sino accediendo a cada fuente y ofreciendo una respuesta personalizada a la cuestión investigada por el usuario a partir de su contenido.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> La noción de "*answer engine*" consiste en una herramienta diseñada para proporcionar respuestas directas a las preguntas del usuario, sintetizando información recopilada a partir de la navegación en fuentes web, una función cada vez más asociada con Google. Disponible en: <https://observer.co.uk/news/the-sensemaker/article/google-wants-to-transform-itself-from-a-search-to-an-answer-engine>. Accedido el: 28 oct. 2025.

<sup>3</sup> Como se ha reportado entre las nuevas tendencias del mercado, mientras que los productores de contenido indexados por Google tradicionalmente se preocupan por las prácticas de Optimización de Motores de Búsqueda (SEO), ya se habla de Optimización de Motores de Respuestas (Answer Engine Optimization - AEO). Disponible en: <https://exame.com/tecnologia/o-fim-do-seo-entenda-o-que-e-answer-engine-optimization-aeo/>. Accedido el: 28 oct. 2025.

19. Al alterar la forma en que se usan los motores de búsqueda, este cambio puede evocar diferentes cuestiones. Es factible suponer que obtener una respuesta completa, en texto y de forma detallada, y no una lista de enlaces, puede reducir la necesidad de hacer clic en los enlaces "fuente" para acceder al contenido original, con renovados efectos en el tráfico generado para esta cadena (que, a su vez, puede incluir proveedores de contenido periodístico).
20. La cuestión del tráfico se agrava por el hecho de que la respuesta producida por la IA generativa aparece con frecuencia en la parte superior de la página de resultados de búsqueda, con un lugar privilegiado en relación con la lista de resultados. En lugar de "adelantar" parte del contenido en un mini-resumen (un "snippet") que forma parte de la lista de resultados, la práctica ahora es insertar una caja de contenido generado por inteligencia artificial por encima de esta lista, representando una innovación relevante en el servicio ofrecido.
21. El cambio también suscita debates sobre derechos de autor u otras formas de compensación justa a los "creadores de contenido" periodístico, que asumen los costos de investigación y verificación de información. En este punto, es relevante señalar que incluso la información meramente factual o simple (como: el resultado de un partido deportivo, una información sobre el clima o una declaración en vivo de una autoridad pública, por ejemplo) requiere trabajo para ser disponible en la Web.
22. El diseño de modelos de compensación también provoca preocupaciones sobre las condiciones desiguales de negociación entre las empresas propietarias de motores de búsqueda (o de "motores de respuestas") y los creadores de contenido informativo o periodístico.
23. El AI Overview es el ejemplo prominente del nuevo uso de IA generativa incorporado a la herramienta de búsqueda. El producto de Google, que evolucionó de la llamada "Experiencia Generativa de Búsqueda", fue lanzado en 2024 y actualmente opera en más de 120 países, incluido Brasil<sup>4</sup>.
24. Para poder dimensionar la magnitud de la transformación de las herramientas de búsqueda con el uso de IA Generativa, es importante evidenciar el papel estructurante y dominante de Google en el uso de internet en Brasil y, por lo tanto, en el mercado de medios. Para muchos usuarios, el motor de búsqueda de Google puede confundirse con internet o la Web misma<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> GOOGLE. Cómo usar la visión general de IA en la búsqueda. Google, 2024. Disponible en: <https://search.google/ways-to-search/ai-overviews/>. Accedido el: 29 oct. 2025.

<sup>5</sup> Estas percepciones están expresadas en relevantes investigaciones sobre los hábitos informativos de las personas en Brasil, cuyos resultados están disponibles en los Anexos 6 y 7 de la presente contribución. Fuentes:

INTERNETLAB; ReCoS. Vetores e implicações da desordem informacional na América Latina – versão completa. São Paulo: InternetLab / ReCoS, 2025. Disponible en: <https://internetlab.org.br/wp-content/uploads/2025/10/Vetores-e-implicacoes-da-Desordem-informacional-na-America-Latina-versao-completa-07.pdf>. Accedido el: 23 oct. 2025

Aláfia Lab. Desigualdades Informativas: Entendendo os caminhos informativos dos brasileiros na internet 2024. Salvador: Aláfia Lab, 2025. Disponible en: <https://alafialab.org/wp-content/uploads/2025/05/Desigualdades-informativas-2024.pdf>. Accedido el: 23 oct. 2025

25. Así, incluso antes del desarrollo y la divulgación del *AI Overview*, se desarrolló el hábito entre los internautas brasileños de informarse a partir de los parámetros de funcionamiento de la búsqueda de Google. En efecto, este hábito debe ser considerado en la delimitación de lo que se convenga llamar el 'mercado de búsquedas en internet' o el 'mercado de búsquedas en la web' para los fines del tratamiento de la cuestión en el ámbito del derecho de la competencia.
26. Evidencia del papel estructural ocupado por Google es que el 64% de los brasileños de 16 años o más, con acceso a internet y uso activo de redes sociales, utilizan la plataforma para informarse o buscar noticias. A modo de comparación, este número es del 44% en México y del 43% en los países de América Central.<sup>6</sup> Según el Digital News Report (Reuters Institute, 2025)<sup>7</sup>, esta es una tendencia amplia en América Latina, donde más del 70% de los usuarios dependen de redes sociales y motores de búsqueda como su principal fuente de información. En este contexto, el papel de los motores de búsqueda deja de ser solo de distribución y pasa a constituir una actividad de curaduría y mediación económica de contenido, sujeta a escrutinio jurídico y regulatorio (*Despacho n° 38/2025/GAB2/CADE, anexo ii, pregunta n° 2*).
27. Otro punto relevante es observar que este hábito fue incorporado por el motor de búsqueda desde el punto de vista del diseño de su producto, con la oferta de formas de 'agregación de noticias'. Lanzado en 2006, Google News (en Brasil, Google Noticias) agrupa contenidos de medios periodísticos permitiendo que el usuario organice sus preferencias. Dicho de otra forma, el agregador es una funcionalidad que busca noticias en la web y agrupa y presenta contenidos de diversos medios. Por lo tanto, se destaca la función del motor de búsqueda y su conexión con los hábitos informativos.
28. La existencia persistente de este hábito y su centralidad para la adquisición de tráfico en la web produjo un campo propio de capacitación para los creadores de contenido, incluidos los periodísticos. Para adecuarse a los parámetros establecidos unilateralmente por el motor de búsqueda, los medios periodísticos se lanzaron en una carrera por la Optimización de Motores de Búsqueda (Search Engine Optimization - SEO) de Google<sup>8</sup>,

---

<sup>6</sup> Datos de INTERNETLAB; ReCoS. Vetores e implicações da desordem informacional na América Latina – versão completa. São Paulo: InternetLab / ReCoS, 2025. Disponible en: <https://internetlab.org.br/wp-content/uploads/2025/10/Vetores-e-implicacoes-da-Desordem-informacional-na-America-Latina-versao-completa-07.pdf>. Accedido el 10 de octubre de 2025.

Nota técnica: Esta investigación se centra en los usuarios de internet en Brasil y América Latina. Sin embargo, los datos de TIC Domicilios 2024 revelan que solo alrededor del 22% de los brasileños tienen 'conectividad significativa', es decir, un dispositivo adecuado, velocidad, datos y habilidades digitales suficientes para el acceso pleno a la red, lo que puede limitar la representatividad de los estudios enfocados en usuarios activos. Aun así, este es el estudio más actualizado y de mayor alcance sobre el tema en los países tratados.

<sup>7</sup> NEWTON, Nic; ROSSI, Amy; ROBERTSON, Craig T.; NIELSEN, Rasmus Kleis; FLETCHER, Richard. Digital News Report 2025. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism, 2025. Disponible en: <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2025>. Accedido el: 27 de octubre de 2025.

<sup>8</sup> El SEO consiste en un conjunto de prácticas para aumentar la visibilidad y el posicionamiento de un sitio web en las páginas de resultados de Google, con el fin de incrementar su tráfico orgánico.



estructurando departamentos de audiencia en sus operaciones<sup>9</sup> y no pocas veces, recurriendo a formaciones ofrecidas por el propio Google para ello.<sup>10</sup>

29. La Nota Técnica nº 24/2023/DEE/CADE elaborada por el Departamento de Estudios Económicos (DEE/CADE) en el marco de este procedimiento refuerza este panorama. Entre otras informaciones, la nota señala que la búsqueda de Google produce una dirección relevante de tráfico hacia una serie de contenidos periodísticos. Si bien de alguna manera esta nota refuerza el argumento de que la aplicación de *snippets* no ha producido una retención significativa del tráfico, también señala la posibilidad de que los medios de comunicación dependan de la búsqueda para adquirir visitantes en la web. En efecto, ya se han presentado evidencias sobre el ejercicio de una función de intermediación/control (o *gatekeeping*) en este Inquérito, lo que genera preocupaciones adicionales con las transformaciones ahora introducidas por la IA generativa.
30. Este breve historial que se presenta permite vislumbrar que la innovación traída por el *AI Overview* es un episodio relevante en la evolución de este mercado, con consecuencias igualmente relevantes para la sostenibilidad económica de los creadores de contenido periodístico en la web, quienes mantienen con los motores de búsqueda una relación compleja, asimétrica y de dependencia para la adquisición de tráfico.
31. Considerado este panorama y la configuración de los hábitos persistentes descritos anteriormente, la introducción de *AI Overviews* en el motor de búsqueda de Google tiene la capacidad de ampliar su control sobre el flujo de atención, datos e ingresos publicitarios en el mercado local, lo que requiere una mirada crítica sobre las prácticas anticompetitivas.<sup>11</sup>
32. El mismo enfoque crítico sobre los recientes desarrollos en motores de búsqueda en la web ha sido adoptado por otras jurisdicciones (a continuación se enumeran discusiones en Sudáfrica, Indonesia y el Reino Unido), lo que puede ayudar en la reflexión sobre la realidad brasileña. A pesar de las peculiaridades de cada contexto local, comprender cómo las autoridades extranjeras han abordado la misma cuestión enriquece y optimiza las oportunidades para la actuación del CADE. Así, a continuación recuperamos un breve historial y los principales desarrollos del debate en cada jurisdicción hasta el momento, así como los documentos relevantes de los tres casos paradigmáticos (*Despacho nº 38/2025/GAB2/CADE, anexo ii, pregunta nº 23, iv*).

## Sudáfrica

---

<sup>9</sup> El 70% de las empresas brasileñas ya cuentan con un departamento de SEO, lo que demuestra la fuerte demanda de profesionales especializados para optimizar la presencia digital y mejorar el posicionamiento en las herramientas de búsqueda. ('Cadê minha vaga': saiba como se qualificar para trabalhar com SEO. G1, São Paulo, 3 mai. 2022. Disponible en: <https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/concursos-e-emprego/noticia/2022/05/03/cade-minha-vaga-saiba-como-se-qualificar-para-trabalhar-com-seo.ghtm> Accedido el: 27 out. 2025.)

<sup>10</sup> Uno de los ejemplos más conocidos de los programas de la empresa destinados a este fin es el Google News Initiative - Local Lab Brasil: <https://newsinitiative.withgoogle.com/pt-br/local-lab-br/#introduction>

<sup>11</sup> No obstante, las preocupaciones aquí planteadas no se limitan al producto de Google, sino que se extienden a todo el mercado de herramientas de búsqueda que comienzan a incorporar IA generativa en relación con el contenido periodístico.

33. La Comisión de Competencia de Sudáfrica abrió, en 2023, la Investigación sobre el Mercado de Medios y Plataformas Digitales (*Media and Digital Platforms Market Inquiry*), para evaluar si las plataformas digitales que distribuyen contenido periodístico (incluyendo motores de búsqueda, pero también redes sociales, agregadores, *ad-tech*) tienen características que distorsionan la competencia y perjudican la sostenibilidad de los medios locales. El enfoque estuvo en la relación entre las plataformas y los medios de comunicación. Otros aspectos, como las comisiones cobradas por las tiendas de aplicaciones o los términos y condiciones de las aplicaciones de los propios medios de comunicación, fueron objeto de otra investigación (*Online Intermediation Platforms Market Inquiry*).
34. El informe provisional, publicado en febrero de 2025, concluyó que el algoritmo de Google prioriza a los medios internacionales en detrimento de los medios locales y comunitarios, contribuyendo a la erosión del periodismo sudafricano.<sup>12</sup> También se criticó la falta de transparencia y la transferencia de valor: mientras el Google envía tráfico a los sitios, captura una parte desproporcionada de los ingresos publicitarios. La Comisión observó que las nuevas funcionalidades de IA Generativa, como los resúmenes de búsqueda, podrían agravar este desequilibrio.
35. Ante este diagnóstico, la Comisión sudafricana recomendó que Google realice ajustes en el algoritmo para aumentar la visibilidad de los medios sudafricanos y mitigar el sesgo a favor de los medios extranjeros. Con fines de transparencia y alfabetización, recomendó que Google comparta datos anonimizados y proporcione asistencia en SEO a los medios. Además, recomendó que Google contribuya con un fondo de compensación entre 300 y 500 millones de *rands* por año (aproximadamente 30 millones de dólares al tipo de cambio actual), durante 3 a 5 años, para compensar las pérdidas de ingresos.
36. En cuanto a la IA generativa, la Comisión sudafricana recomendó permitir que los medios negocien acuerdos colectivos para una remuneración justa, garantizar la opción de salir de los resúmenes de IA sin ser eliminados del índice de búsqueda, y asegurar que los chatbots no favorezcan a los socios globales ni reduzcan el tráfico de referencia.
37. En respuesta, Google impugnó las conclusiones preliminares, afirmando que el valor del tráfico generado por sus herramientas para los editores en 2023 habría alcanzado casi 20 veces el valor de los ingresos publicitarios de Google derivados de las consultas de los usuarios a las noticias. Además, la empresa argumentó que invierte en productos y entrenamientos para apoyar el ecosistema de noticias y que está en diálogo con la Comisión.
38. La investigación sudafricana contó con los testimonios de los profesores Anya Schiffrin y Haaris Mateen de la Universidad de Columbia, disponibles en su totalidad en el **Anexo 1** de este documento. Tales testimonios indican que los motores de búsqueda y ahora las herramientas de IA generativa reducen el tráfico de referencia, capturan valor publicitario

---

<sup>12</sup> COMPETITION COMMISSION OF SOUTH AFRICA. Provisional Report: Media and Digital Platforms Market Inquiry (MDPMI). Pretoria: Competition Commission, 2025. Disponible en: [CC\\_MDPMI-Provisional-Report\\_Non-Confidential-Final.pdf](#). Accedido el: 27 out. 2025. Toda la documentación de la investigación está disponible en: [Media and Digital Platforms Market Inquiry – The Competition Commission](#).

y explotan el contenido periodístico sin una contraprestación proporcional, creando dependencia y sub-remuneración estructural de los editores.

39. Actualmente, se espera la publicación del informe final con los hallazgos y recomendaciones de la Comisión sudafricana; el plazo fue prorrogado hasta el 28 de noviembre de 2025 por el gobierno, en vista de la necesidad de diálogo con las partes interesadas y de adecuación a nuevos marcos regulatorios. Hasta entonces, las recomendaciones siguen siendo provisionales y están sujetas a las contribuciones de editores, plataformas y sociedad civil.
40. El caso sudafricano refuerza la importancia de adoptar una postura proactiva frente a los impactos de la IA generativa sobre la competencia en el sector periodístico. Como reconoció la autoridad de competencia en cuestión, los efectos de redistribución de valor y de asimetría informativa son innegables y tienden a acentuarse con la consolidación de productos como el *AI Overview*, especialmente para los medios locales.

## Indonesia

41. En Indonesia, preocupaciones similares han sido abordadas desde el punto de vista regulatorio, evidenciando la presencia de elementos similares a la realidad brasileña, especialmente tras la introducción de los *AI Overviews*.
42. Ante la demanda de los medios de comunicación por una mayor protección frente a los desafíos asociados con las plataformas digitales, a principios de 2024 se aprobó el Reglamento Presidencial nº 32/2024 (o 'Reglamento sobre las responsabilidades de las plataformas digitales para apoyar el periodismo de calidad'), que obliga a las plataformas digitales que operan en Indonesia a firmar acuerdos cooperativos con empresas periodísticas certificadas por el Consejo de la Prensa mediante licencias pagadas, división de ingresos, compartición de datos de usuarios de noticias u otras formas de cooperación. El reglamento requiere que las plataformas prioricen la circulación y comercialización de contenido local. Sin embargo, no se definen sanciones específicas para el incumplimiento de las normas.
43. Otras obligaciones relevantes previstas por el Reglamento y por las orientaciones técnicas publicadas posteriormente establecen que las plataformas digitales prioricen las noticias producidas por medios certificados, ofrezcan programas de formación para calificar el periodismo, que los algoritmos estén alineados con valores democráticos, diversidad y calidad; y acepten la creación de un comité por parte del Consejo de la Prensa para monitorear el cumplimiento. Se previó una fase de transición de seis meses para la entrada en vigor de las normas.
44. En agosto de 2024, en este contexto de entrada en vigor de las nuevas normas, la herramienta *AI Overview* fue introducida en Indonesia. Después de un año, KG Media, uno de los principales grupos de medios del país, informó que el tráfico de sus páginas de noticias había caído un 37%, a pesar de las protecciones adicionales previstas por la ley<sup>13</sup>. El CEO Andy Budiman declaró que la IA está acelerando la desintermediación

---

<sup>13</sup> HENRIKSSON, Teemu. *Indonesia's KG Media outlines four-step plan to withstand AI disruption*. World Association of News Publishers (WAN-IFRA), 23 set. 2025. Disponible en: <https://wan-ifra.org/2025/09/indonesias-kg-media-outlines-four-step-plan-to-withstand-ai-disruption/#>.

entre los editores y el público<sup>14</sup>, planteando la cuestión de cómo los medios pueden mantenerse relevantes.

45. En medio de las nuevas normas, Google expresó públicamente su insatisfacción, alegando que podría tener el efecto no deseado de restringir el acceso a diversas fuentes de noticias. En marzo de 2025, el diario Jakarta Post informó que, tras la publicación de las directrices técnicas de la ley, los medios indonesios comenzaron a negociar asociaciones con Google, Meta y TikTok.
46. La experiencia de Indonesia demuestra que la simple existencia de obligaciones regulatorias e incentivos para la cooperación entre plataformas y medios no es suficiente para contener los desequilibrios producidos por la introducción de herramientas de IA generativa en la búsqueda. Incluso bajo un marco legal, las pérdidas de tráfico e ingresos persisten, lo que muestra que las intervenciones desde la defensa de la competencia pueden justificarse junto con otras políticas públicas. Este precedente refuerza la urgencia de evaluar el impacto del AI Overview y de garantizar mecanismos efectivos de transparencia y remuneración que aseguren condiciones justas de competencia.

### Reino Unido

47. En junio de 2025, la autoridad de competencia británica (*Competition and Markets Authority* - CMA) publicó su decisión provisional para designar a Google como titular de la Posición de Mercado Estratégica (*Strategic Market Status* - SMS) en los servicios de búsqueda y publicidad en búsqueda. Esta designación, prevista en la nueva ley de mercados digitales británica (*Digital Markets, Competition and Consumers Act*), otorga a la CMA poderes para imponer deberes específicos de conducta.
48. Entre las intervenciones posibles están los deberes de un ranking más justo, mayor facilidad para que los usuarios accedan a motores de búsqueda alternativos y más control para los editores sobre el uso de sus contenidos en respuestas generadas por IA. Cabe señalar que la CMA determinó que las herramientas de *AI Overview* y *AI Mode*<sup>15</sup> forman parte del ámbito de búsqueda en el que Google tiene dominio y podrían estar sujetas a exigencias específicas.
49. "Ante la incorporación de IA generativa a las herramientas de búsqueda, en agosto de 2025 las organizaciones británicas *Foxglove*<sup>16</sup>, *Independent Publishers Alliance* (Colectivo de Editores Independientes)<sup>17</sup> y *Movement for an Open Web* (Movimiento por una Red Livre)<sup>18</sup> presentaron una queja conjunta ante la Comisión Europea y la CMA

---

[~:text=KG%20Media's%20traffic%20to%20news.been%20even%20steeper%20%E2%80%93%2061%20percent.](https://www.bbc.com/news/technology-68123456) Accedido el: 6 nov. 2025.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> El AI Mode consiste en una etapa posterior del uso de la Inteligencia Artificial para los resultados de búsqueda, buscando ofrecer una respuesta de búsqueda que permite que la herramienta continúe la conversación con las preguntas complementarias del usuario. La herramienta emplea razonamiento multimodal para atender solicitudes complejas.

<sup>16</sup> Organización de la sociedad civil, de actuación independiente, orientada a la justicia tecnológica. Disponible en: <https://www.foxglove.org.uk/>. Accedido el: 06 de noviembre de 2025.

<sup>17</sup> En traducción libre. Disponible en: <https://www.the-alliance.co.uk/>. Accedido el: 06 de noviembre de 2025.

<sup>18</sup> En traducción libre. Disponible en: <https://www.the-alliance.co.uk/>. Accedido el: 06 de noviembre de 2025.

contra el AI Overview de Google, alegando que la funcionalidad amenaza las noticias independientes. El texto completo de la queja está disponible en el **Anexo 3** de la presente contribución.

50. [acceso restringido]

51. A continuación, también en agosto de 2025, la Asociación de Editores Profesionales británica (*Professional Publishers Association* - PPA) presentó a la CMA un informe sobre los efectos perjudiciales de los productos de IA de Google sobre los editores, cuyo texto completo está disponible en el **Anexo 4** de la presente contribución. El documento presenta evidencias y recomendaciones basadas en los testimonios de sus asociados, destacando que el aumento de los *AI Overviews* y la función *AI Mode* provocó un fenómeno descrito como '*crocodile*' (crecimiento de impresiones asociado con la caída en la tasa de clics) y que algunos editores habrían informado una caída de casi el 50% en el tráfico<sup>19</sup>.
52. A través de estudios de caso, el informe de la PPA reporta una caída significativa en el tráfico de contenidos que se mantuvieron bien posicionados en los resultados de búsqueda, debido a que la IA produce resúmenes aparentemente completos, lo que elimina la necesidad de acceder a la fuente original. La pérdida de tráfico, por lo tanto, afecta no solo la venta de publicidad, sino también la propia demanda de suscripciones de los usuarios a los medios. Esta caída de tráfico fue observada en editores de diferentes temáticas, incluyendo estilo de vida, industria automotriz y revistas de *e-commerce*.
53. Ante esto, la PPA exige una serie de medidas, como una mayor transparencia en el scraping (distinguiendo la recopilación de datos para indexación de la recopilación para la creación de resúmenes de IA), informes que indiquen cuándo y dónde aparece el contenido de los editores en los *AI Overviews*, mayor visibilidad sobre las fuentes de adquisición de tráfico en Google Analytics, y una atribución clara y enlaces funcionales siempre que el contenido sea utilizado en resúmenes generados por IA. El argumento presentado es que tales medidas son relevantes como una forma de devolver a los editores el control sobre sus contenidos y medir el impacto de los resúmenes generados por IA.
54. Finalmente, el 10 de octubre de 2025, la CMA publicó su informe final sobre el caso, designando formalmente a Google como titular de la Posición de Mercado Estratégica (SMS)<sup>20</sup>. La argumentación del órgano regulador británico buscó resaltar que la compañía cumple con los dos criterios establecidos para clasificar a una entidad económica como SMS, a saber: a) posee un poder de mercado sustancial y consolidado ('*entrenched*'); b) una posición estratégica para los servicios generales de búsqueda.

---

<sup>19</sup> ASOCIACIÓN DE EDITORES PROFESIONALES (PPA). *How Google AI offerings are harming publishers – PPA submits recommendations to the Competition and Markets Authority*. Londres: PPA, 14 ago. 2025. Disponible en: <https://ppa.co.uk/how-google-ai-offerings-are-harming-publishers-ppa-submits-recommendations-to-the-competition-and-markets-authority>. Accedido el: 6 nov. 2025.

<sup>20</sup> COMPETITION AND MARKETS AUTHORITY (CMA). *Final decision: strategic market status investigation into Google's general search services*. Londres: CMA, 2025. Disponible en: [Final decision - strategic market status investigation into Google's general search services](#). Accedido el: 27. out. 2025

55. En lo que respecta al objeto de esta Investigación Administrativa, cabe señalar que el informe no reconoció a Google News, como plataforma de presentación de '*snippets*' de noticias, como una actividad relacionada y vinculada a la Posición de Mercado Estratégica, debido a su alcance limitado al ámbito de las noticias. No obstante, la CMA expresa preocupación sobre el impacto de la plataforma en los medios independientes<sup>21</sup>, Destacando que tal conclusión no excluye el poder de la CMA para intervenir en Google News en determinadas circunstancias, como en los casos en que Google utilice su posición dominante en los servicios de búsqueda general para otorgar un trato preferencial a Google News, condicionar el acceso a sus servicios de búsqueda al uso de dicha plataforma, o adoptar otras prácticas de auto-preferencia (*self-preferencing*) que puedan distorsionar la competencia y afectar la pluralidad de fuentes informativas.
56. Lo más importante, sin embargo, es el hecho de que el órgano clasificó los mecanismos de *AI Overview* y *AI Mode* como elementos inherentes a la Posición de Mercado Estratégica de Google, reconociéndolos expresamente como elementos que pueden profundizar el poder sustancial de mercado de Google. La CMA puede, por lo tanto, considerar la imposición de intervenciones dirigidas para promover la competencia en torno a estas funcionalidades en evolución.
57. Finalmente, el informe de la CMA explica que la designación de Google como titular de la Posición de Mercado Estratégica permitirá a la autoridad considerar intervenciones proporcionales y dirigidas para garantizar que los servicios de búsqueda general sigan siendo abiertos a la competencia efectiva.
58. El caso británico es especialmente ilustrativo respecto al reconocimiento, por parte de una autoridad antimonopolio, de que funcionalidades como *AI Overview* y *AI Mode* pueden formar parte de la posición estratégica del mercado de una plataforma, produciendo efectos potencialmente relevantes para la competencia. Esta interpretación ofrece parámetros importantes para identificar la integración de la IA generativa en la herramienta de búsqueda como un factor que amplía el poder de mercado de las plataformas digitales y que, por lo tanto, requiere remedios específicos, como transparencia, opción de salida (opt-out) y compensación.
59. Los casos seguidos por autoridades y entidades internacionales ya indican que la introducción de herramientas de IA generativa en los motores de búsqueda puede tener efectos significativos. Cabe destacar una investigación de 2025 realizada por *Authoritas*<sup>22</sup> por encargo de *Foxglove*, cuyo texto completo se presenta en el **Anexo 5** de este documento. Esta investigación reveló que un sitio previamente clasificado como el primero en un resultado de búsqueda puede perder alrededor del 79% de su tráfico para

---

<sup>21</sup> La decisión de la CMA no proporciona una definición jurídica ni operativa del término independent media (mídia independiente). El concepto aparece solo de forma descriptiva, según el siguiente extracto: "we recognise and take seriously the concerns expressed by publishers about the impact of Google's general search on the future of independent media, and the importance of such media to society" (COMPETITION AND MARKETS AUTHORITY (CMA). Proposed decision: strategic market status investigation into Google's general search services. Londres: CMA, 2025. Disponible en: [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/68598b13eaa6f6419fade67b/Proposed\\_decision.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/68598b13eaa6f6419fade67b/Proposed_decision.pdf). Accedido el: 27. out. 2025).

<sup>22</sup> Empresa de análisis de datos enfocada en SEO y plataforma de búsqueda con IA integrada. Disponible en: <https://www.authoritas.com/>. Accedido el: 06 de noviembre de 2025.



esa consulta si los resultados se muestran por debajo de un resumen generado por IA<sup>23</sup>. Aún en el contexto del Reino Unido, la directora de SEO del portal MailOnline declaró al periódico The Guardian que, en mayo de 2025 – mes siguiente a la implementación del AI Overview en la región –, el portal experimentó una caída del 56,1% en la tasa de clics en la versión de escritorio de su sitio y del 48,2% en la versión móvil<sup>24</sup> ).

60. [acceso restringido] (*Despacho n° 38/2025/GAB2/CADE, anexo ii, preguntas n° 1, 5 e 8*).
61. Esos datos refuerzan que los impactos sobre la distribución de audiencia e ingresos publicitarios no son hipotéticos, sino que ya se han observado en otros mercados, lo que justifica un examen atento de sus efectos en la competencia en el contexto brasileño.

## II. RIESGOS RELEVANTES A CONSIDERAR

62. De esta manera, la incorporación de sistemas de inteligencia artificial generativa a las herramientas de búsqueda en la web modifica la forma en que la información circula en Internet. Si antes los motores de búsqueda se presentaban como un servicio de intermediación destinado a dirigir al usuario hacia las fuentes originales de contenido, esta transformación puede hacer que empiecen a operar, en cierta medida, como un punto final de consumo informativo. Al sintetizar respuestas directamente en la página de resultados, estas nuevas interfaces reducen la necesidad de acceder a las páginas de origen y, con ello, alteran el equilibrio económico y funcional entre plataformas y medios de comunicación. (*Despacho n° 38/2025/GAB2/CADE, Preguntas n° 1 e 5*).
63. Aunque el propósito declarado de estas funcionalidades sea facilitar el acceso a la información, el resultado práctico tiende a acercar los motores de búsqueda (ahora cada vez más 'motores de respuesta') a competir con los propios productores de contenido, al retener la atención (y la monetización asociada a ella y al tráfico) que antes se destinaba a las publicaciones. En la práctica, el AI Overview puede generar contenido sintético eventualmente suficiente para satisfacer la necesidad del usuario que realiza una búsqueda en la web, a partir de tecnología innovadora y del uso de partes de la información producida por terceros.

---

<sup>23</sup> Reconociendo las limitaciones de la proyección derivadas del monopolio de Google sobre todos los datos necesarios para calcular el impacto real de sus nuevas funcionalidades de búsqueda generativa ('*generative SERP features*'), tales como el volumen de búsqueda por palabra clave, las tasas exactas de cero clics y los datos de CTR, Authoritas describe el cálculo de la siguiente manera: 'Antes de los AI Overviews, la tasa de clics (CTR) en la posición 1 era del 21,4%, por lo que un sitio recibiría  $1.000 \times 21,4\% = 214$  clics. Después del surgimiento de los AI Overviews, la visibilidad disminuye y el nuevo CTR estimado pasa a ser del 11,22%. Con base en investigaciones sobre búsquedas sin clic (Zero-click), solo el 40,3% de las búsquedas resultan en un clic, ya que el 59,7% de las búsquedas en desktop no generan clics. Así, el número total de clics potenciales debe calcularse con base en 403 de las 1.000 búsquedas, lo que resulta en  $403 \times 11,22\% = 45,2$  clics. La pérdida real de clics es de 169 ( $214 - 45$ ), lo que representa una reducción del 78,9% en el tráfico.' (**Anexo 7** del presente documento, pág. 8, traducción libre).

<sup>24</sup> Los destacados de los resultados fueron publicados por el periódico The Guardian. SAVAGE, Michael. *AI summaries causing 'devastating' drop in online news audiences, study finds*. The Guardian, Londres, 24 jul. 2025. Disponible en: <https://www.theguardian.com/technology/2025/jul/24/ai-summaries-causing-devastating-drop-in-online-news-audiences-study-finds>. Accedido el: 6 nov. 2025.

64. La reorganización del flujo informativo también impacta al público consumidor, que pasa a tener contacto con versiones resumidas y descontextualizadas de las materias periodísticas, producidas por sistemas automatizados y sin garantía de actualización o precisión. Ante este escenario, la presente contribución examina los riesgos de daño asociados a la nueva etapa de la búsqueda con el uso de IA generativa.

### **Pérdida de tráfico de los medios de comunicación**

65. Un riesgo significativo ya mencionado en esta contribución es la pérdida de tráfico de los medios de comunicación (ya que el acceso al resumen, al contener la información buscada, termina por reemplazar el acceso al material periodístico), y, en consecuencia, de ingresos (ya que el menor acceso dificulta la conquista de nuevos suscriptores y hace que las negociaciones publicitarias sean menos atractivas).
66. Como se explicó anteriormente, el *AI Overview* tiene el potencial de transformar el hábito de usar motores de búsqueda como intermediarios para usarlos como línea de llegada. Es necesario investigar si la integración de esta funcionalidad no incentiva las llamadas '*zero-click searches*' (búsquedas sin clics), en las que las respuestas aparecen directamente en la página de Google, eliminando la necesidad de que el usuario haga clic en enlaces externos; en este caso, los de los medios de comunicación (*Despacho n° 38/2025/GAB2/CADE, anexo ii, pregunta n° 8*).
67. Las evidencias internacionales ya apuntan a efectos significativos sobre el tráfico de los portales periodísticos tras la introducción de herramientas similares (véase los casos del Reino Unido y de Indonesia, descritos en el Enfoque de la Discusión y en sus respectivos anexos adjuntos).
68. Es fundamental que se generen y hagan públicos los datos sobre el contexto brasileño. Se subraya que los investigadores que respaldan esta contribución intentaron realizar un estudio con *publishers* nacionales para fundamentar esta manifestación, pero no obtuvieron voluntariamente los datos necesarios para ello.
69. En este escenario de menos accesos, y por lo tanto de menos visibilidad, los medios pierden capilaridad para atraer nuevos suscriptores y se vuelven menos atractivos para los anunciantes, sus principales fuentes de ingresos. Sin embargo, la información obtenida por sus colaboradores puede seguir siendo accesible a través de dichos resúmenes sintéticos.
70. La arquitectura digital de esta funcionalidad contribuye para que este riesgo se materialice. Al ubicarse topográficamente antes de la lista de resultados, es posible que se genere un efecto de '*cream skimming*' (la analogía de aprovecharse de la cobertura cremosa del pastel), en el que el resumen captura la información más valiosa de la página original, dejando a los medios solo los residuos (que equivaldrían a la parte seca del pastel), reduciendo así el tráfico de los medios al hacer que el acceso y la suscripción sean menos atractivos.
71. La pérdida de tráfico e ingresos ocurre en un contexto de fragilidad estructural del periodismo como actividad económica. Se trata de un sector históricamente sustentado por el equilibrio entre múltiples mercados, cuyo desajuste progresivo ha comprometido



los pilares de sostenibilidad de las empresas periodísticas. La digitalización y la concentración del poder de intermediación en pocas plataformas han agravado este desequilibrio, transfiriendo una creciente parte del valor económico generado por la producción de información hacia los intermediarios.<sup>25</sup> (*Despacho* n° 38/2025/GAB2/CADE, *anexo ii, pregunta n° 15*).

72. Este proceso ha llevado a una redistribución asimétrica de valor entre las empresas de tecnología y los productores de contenido. Las experiencias observadas en diferentes jurisdicciones indican que los medios de comunicación han sido remunerados de manera desproporcionada en relación con su contribución a la atracción y retención de usuarios en las plataformas y herramientas digitales. Esto es lo que muestra, por ejemplo, el ya mencionado testimonio prestado por los profesores Anya Schiffrin y Haaris Mateen en el marco de la Investigación sobre el Mercado de Medios y Plataformas Digitales de Sudáfrica (**Anexo 1**).

#### **Dudas sobre la desindexación de resultados de búsqueda después de la opción de no participar (opt-out) en herramientas de IA**

73. Contribuye a la gravedad del escenario la falta de claridad sobre las opciones que tienen los productores de contenido en la Web, en especial aquellos que consideran utilizar mecanismos de opt-out. Existe una preocupación recurrente entre estos agentes de que, al manifestar su intención de no permitir el uso de sus contenidos para alimentar resúmenes generados por IA, esta elección pueda resultar en perjuicios para su posición en los resultados de búsqueda, como una reducción de visibilidad o impactos en la distribución de sus contenidos.
74. Aunque no se puede afirmar que exista, hoy en día, una relación directa y comprobada entre el ejercicio del opt-out y posibles efectos adversos en la indexación, la ausencia de garantías y transparencia suficiente ya configura un problema relevante. En la práctica, los productores de contenido se enfrentan a un dilema: aceptar el uso de su contenido por los sistemas de IA o enfrentar el riesgo de comprometer su propia audiencia al intentar proteger sus derechos.
75. Es fundamental aclarar el funcionamiento de esta nueva funcionalidad y abordar este temor a represalias, dejando clara la relación (o ausencia de conexión) que existe entre no permitir que una página sea resumida en un *AI Overview* y su colocación en la lista de resultados de una búsqueda.

#### **Aumento del poder sobre el mercado de publicidad digital**

76. Otro riesgo relevante es el de recrudecer la posición de Google en el mercado de venta de publicidad digital. Al retener al usuario en la propia página de resultados mediante respuestas sintéticas, la plataforma captura aún más clics y prolonga el tiempo de permanencia en su servicio, lo que puede propiciar un aumento en la recopilación de datos personales relevantes para la orientación de la publicidad, por un lado, y su poder

---

<sup>25</sup> CHARRON, Jean; DE BONVILLE, Jean. *Naturaleza y Transformación del Periodismo*. Organizadores de la edición brasileña: Zélia Leal Adghirni, Fábio Henrique Pereira; colaboración de Dione Oliveira Moura. Brasília: Universidad de Brasília, 2016.

de atracción sobre los anunciantes interesados en capturar ese tiempo de navegación dentro del propio entorno ofrecido por el motor de búsqueda, por otro.

77. Así, la implementación de los *AI Overviews* puede crear un ciclo de retroalimentación en el que el aumento de los ingresos publicitarios refuerza el dominio de la herramienta de búsqueda y amplía aún más sus ventajas competitivas, ocupando así una posición de negociación cada vez más asimétrica en relación con los editores, quienes se ven dependientes de esta fuente de tráfico en un efecto de cautiverio (*Despacho n° 38/2025/GAB2/CADE, anexo ii, pregunta n° 4*).

### **Explotación indebida de propiedad intelectual**

78. Este escenario de integración de herramientas de IA generativa en motores de búsqueda también plantea preocupaciones desde el punto de vista de la explotación de la propiedad intelectual de los productores de contenido en la Web, lo que es especialmente significativo ya que esta cuestión puede implicar infracciones de la orden económica evaluadas por este Consejo.
79. La cuestión en cuestión es que el contenido periodístico original y protegido por derechos de autor puede estar siendo utilizado tanto en el entrenamiento de grandes modelos de lenguaje (que, a su vez, son la base para el funcionamiento de las funcionalidades de IA generativa) como en el procesamiento y generación de resúmenes a partir del *scrapping* de contenido web.
80. Para este procedimiento es particularmente relevante la posible explotación de obras protegidas por derechos de autor que se encuentran en el proceso de *scrapping* y se procesan para la producción de resúmenes sintéticos presentados en el AI Overview. En estos casos, se debe considerar si la producción de resúmenes sintéticos generados por IA podría configurar, en algunos casos, la 'utilización' de una obra protegida conforme al artículo 29 de la Ley de Derechos de Autor - LDA (Ley n° 9.610 de 1998).
81. Casos similares evocan paralelismos relevantes que merecen análisis. En 2023, el Tribunal Superior de Justicia (STJ) juzgó el caso relativo a una posible violación de derechos de autor en la elaboración de '*clippings*' de noticias, decidiendo que dicha actividad constituyó una violación de la ley si no era autorizada por los titulares de los derechos.<sup>26</sup>
82. El fallo de la decisión es ilustrativo al rechazar los argumentos que podrían haberse planteado para excluir la hipótesis de explotación abusiva de material periodístico. En primer lugar, rechazó la limitación del derecho del autor prevista en el artículo 46, I, 'a', de la LDA (ya que 'el servicio de *clipping* comercializado no constituye 'reproducción en la prensa diaria o periódica', sino que, según la descripción constante en su propio sitio web, es un monitoreo de medios realizado de acuerdo con las especificaciones del cliente, lo que resulta').

---

<sup>26</sup> Según REsp 2.008.122-SP, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Tercera Sala, por mayoría, resuelto el 22/8/2023, DJe 28/8/2023.

83. Además, el STJ constató la falla en el llamado 'test de tres pasos' descrito por la Convención de Berna<sup>27</sup> para permitir la reproducción no autorizada de obras de terceros. La falla ocurriría porque la actividad entra en conflicto con la explotación comercial de la obra, causa perjuicios injustificados y, finalmente, 'pues las materias periodísticas son utilizadas como insumo del producto comercializado de *clipping*, y no como meras citas'.
84. Ahora bien, si la Corte que unifica la aplicación de la legislación federal considera que los *clippings* pueden representar una violación de los derechos de autor, es razonable investigar si los resúmenes generados por IA que tienen la misma intención que estos *clippings* (es decir, adelantar información obtenida en la actividad periodística de acuerdo con el interés de determinadas audiencias) también podrían encuadrarse de la misma manera. Sería el caso, por lo tanto, de verificar si las materias periodísticas también podrían ser consideradas 'insumos del producto comercializado', y no 'simples citas'.

### **Daños al acceso a la información de los usuarios de internet**

85. Este panorama de riesgos también impacta negativamente a los usuarios, no solo restringiendo su capacidad de informarse correctamente y su libertad de elección, sino también debilitando las bases del debate público. (*Despacho n° 38/2025/GAB2/CADE, anexo ii, pregunta n° 22*). Aunque estas consideraciones sean tangenciales a la configuración de infracción de la orden económica, tiene sentido considerarlas en el contexto de los posibles impactos sociales que este procedimiento podría generar, especialmente en el ámbito de los daños a los consumidores.
86. Esto se debe a que la implementación de herramientas de IA generativa en los motores de búsqueda hace que los usuarios reciban respuestas que reproducen contenidos ajenos y tengan menos facilidad de acceso a fuentes directas (ya que los resúmenes generados por IA aparecen con un destacado visual), mientras que los enlaces a los sitios originales quedan en segundo plano. Esta 'falsa conveniencia' puede perjudicar al consumidor, ya que recibe una información más superficial, menos diversificada y sin el debido crédito o contexto original (*Despacho n° 38/2025/GAB2/CADE, anexo ii, pregunta n° 7*).
87. El impacto de la IA generativa en el consumo de información trasciende la dimensión meramente tecnológica, comercial o competitiva de la disputa entre los medios de comunicación y las plataformas digitales. Se trata de un fenómeno que afecta simultáneamente el orden económico, el derecho a la información y el derecho del consumidor, incidiendo en la pluralidad de voces y, en última instancia, en el propio funcionamiento de la esfera pública democrática.
88. Desde la perspectiva del consumidor, existe un posible perjuicio a la libertad de elección y a la transparencia informacional. En lugar de acceder a una multiplicidad de voces e interpretaciones, el usuario recibe una respuesta única, sintetizada y que puede estar descontextualizada.
89. Con la operación de los *AI Overviews*, el motor de búsqueda pasa a estar configurado para presentar al consumidor una información aparentemente neutral y abarcativa,

---

<sup>27</sup> La Convención fue promulgada en Brasil a partir del Decreto n°75.699 de 1975.

cuando, en realidad, ofrece una especie de edición producida a partir de insumos de material periodístico que puede haber sido elaborado a partir de criterios comerciales y técnicos no divulgados.

90. En lugar de la intermediación y la presentación de una lista de resultados, la producción de una respuesta única y sin que sus parámetros de generación estén claros pone en cuestión el nivel de transparencia ofrecido al consumidor, lo que puede limitar su autonomía.

91. De esta manera, los riesgos para los medios de comunicación y sus consumidores pueden sintetizarse de la siguiente forma (*Despacho n° 38/2025/GAB2/CADE, anexo ii, pregunta n° 22*):

91.1. *Pérdida de tráfico de los medios de comunicación*: los resúmenes sustitutivos elevan las búsquedas sin clic, reducen el redireccionamiento hacia las fuentes originales y debilitan las suscripciones y las ventas de anuncios, afectando directamente la sostenibilidad de las redacciones periodísticas. (*Despacho n° 38/2025/GAB2/CADE, anexo ii, preguntas n° 4 e 8*).

91.2. *Posible desindexación de resultados de búsqueda después del opt-out de herramientas de IA*: la percepción entre los medios de comunicación de que la elección entre (i) ser indexado en los resultados de búsqueda y permitir el uso de su contenido para alimentar IA generativa, o (ii) dejar de ser indexado para no alimentar IA y evitar su uso, se revela como un falso dilema, creando el efecto de cautiverio de los periódicos a la propia herramienta que amenaza su sostenibilidad, es decir, el uso de IA generativa. Tal inseguridad regulatoria crea un efecto de cautiverio, ya que los productores de contenido pueden sentirse obligados a aceptar condiciones potencialmente perjudiciales para su sostenibilidad con el fin de evitar riesgos que no están claramente desestimados. (*Despacho n° 38/2025/GAB2/CADE, anexo ii, preguntas n° 4 e 7*).

91.3. *Aumento del poder sobre el mercado de publicidad digital*: la retención del usuario en la propia página de la herramienta de búsqueda con respuestas sintéticas atrae más clics e ingresos para su ecosistema, ganando consecuentemente más fuerza en el mercado de publicidad digital en un ciclo de aumento de ingresos y publicidad que tiende a retroalimentarse. (*Despacho n° 38/2025/GAB2/CADE, anexo ii, pregunta n° 4*).

91.4. *Explotación indebida de propiedad intelectual*: la captura de atención y monetización derivada de la integración de IA a las herramientas de búsqueda se apropia indebidamente del valor informativo y financiero producido por los medios de comunicación, debilitando y desincentivando el periodismo profesional.

91.5. *Daños al acceso a la información de los usuarios de internet*: las respuestas resumidas, descontextualizadas y a veces desactualizadas dadas por el sistema de IA generativa tienen el potencial de reducir la diversidad de fuentes y limitar la autonomía de elección del consumidor de noticias.

### III.MEDIDAS DE MITIGACIÓN A CONSIDERAR

92. Esta sección propone un conjunto de recomendaciones para mitigar los riesgos señalados y proteger la sostenibilidad del periodismo profesional, en caso de que el Consejo comparta la opinión de que dichos riesgos constituyen una infracción subyacente al orden económico. Tales medidas pueden ser consideradas en la eventual aplicación de diversos actos para eliminar los efectos nocivos al orden económico, previstos en el inciso VII del artículo 38 de la Ley n° 12.529 de 2011.
93. Las recomendaciones que siguen se dividen en las siguientes áreas: (i) revisión de términos indispensables para la continuidad de la incorporación de resúmenes por IA a las herramientas de búsqueda, (ii) mecanismos de *opt-out*, (iii) control, rigor y transparencia sobre publicidad y contenido en los resúmenes de IA, (iv) medición del impacto en el tráfico, y (v) posibles mecanismos de remuneración o compensación.

#### Salvaguardias para la aplicación de IA generativa sobre contenido periodístico

94. Se recomienda que las autoridades consideren con atención qué categorías de temas requieren mayor cautela en la aplicación de IA generativa en los resultados de búsqueda de contenido periodístico.
95. Es relevante considerar la adopción de cautelas adicionales durante períodos electorales y otros momentos que acentúan las sensibilidades del debate público, y el reconocimiento de que ciertos temas requieren estándares reforzados de exactitud, transparencia y verificación se alinea con los parámetros ya adoptados por Google en su política de fragmentos destacados (*Featured Snippets*).<sup>28</sup> Más específicamente, Google ya prevé en los *snippets* restricciones adicionales para la exhibición de respuestas automatizadas cuando el contenido involucra temas cívicos, históricos o científicos de alta relevancia pública.
96. Tales medidas contribuyen para que la aplicación de la IA generativa observe parámetros mínimos de integridad informacional y prevención de daños sistémicos a la esfera pública, pero también respetan la especificidad de determinados tipos de actividad periodística y de producción de contenido.
97. Así, aunque los sistemas de IA generativa afecten toda la cadena de producción de contenido en línea, el periodismo de interés público<sup>29</sup> requiere cuidados especiales debido a su función democrática esencial y a su dependencia estructural de los ingresos para sustentar actividades de investigación y verificación profesional de la información. A diferencia de otros productores de contenido, las organizaciones periodísticas operan

---

<sup>28</sup> GOOGLE. *How Google's featured snippets work*. Google Search Help, 2025. Disponible en: <https://support.google.com/websearch/answer/9351707?hl=en>. Accedido el: 27 out. 2025.

<sup>29</sup> A efectos de esta manifestación, el periodismo de interés público puede entenderse como la producción de contenido informativo de relevancia pública para las comunidades en las que está inserto. (*Transformação digital e as dinâmicas de sustentabilidade econômica do jornalismo de interesse público: considerações sobre a oferta de conteúdo jornalístico de interesse social baseadas na teoria econômica e em estudos de caso da Argentina, Brasil e Colômbia*, una colaboración entre InternetLab y LCA Consultoría. El artículo será publicado en la próxima edición de la revista [Internet & Sociedade](#)).

bajo compromisos éticos y responsabilidades públicas que buscan garantizar el derecho de la sociedad a una información precisa y plural. Por ello, se recomienda que el uso de IA generativa en los resultados de búsqueda respete parámetros diferenciados para los contenidos periodísticos, con el fin de preservar su función social.

#### **Mecanismos de opt-out (*Despacho n° 38/2025/GAB2/CADE, anexo ii, pregunta n° 7*)**

98. Otra medida que debe considerarse es la separación de la posibilidad de elección para el *scraping* con fines de indexación de los resultados de búsqueda y para el entrenamiento de los modelos de IA generativa, a fin de que los editores puedan dar su consentimiento con mayor granularidad.
99. Así, esto garantizará la posibilidad de optar por ser indexado sin necesariamente optar por alimentar modelos generativos y resúmenes de los resultados de búsqueda. Se trata de una separación fundamental para restaurar la autonomía de los editores de páginas web y eliminar el vínculo obligatorio entre la presencia en los resultados orgánicos y el uso de sus datos para entrenar y alimentar productos de IA.
100. Por lo tanto, la medida de mitigación debe prever mecanismos técnicos específicos de *opt-out* para herramientas que integran IA generativa, distintos del control de indexación convencional, y protocolos de transparencia que informen claramente a los editores cuándo y de qué manera se están utilizando sus contenidos en resúmenes de IA o en el entrenamiento de modelos generativos. Tales obligaciones son consistentes con principios ya incorporados en regímenes internacionales de IA, que exigen consentimiento informado, granular y reversible.

#### **Control y transparencia sobre publicidad y contenido en los resúmenes de IA**

101. Se recomienda que los motores de búsqueda separen e identifiquen de manera clara, visual y semántica cualquier contenido publicitario presente en los resúmenes generados por IA, con una señalización explícita como 'patrocinado' o 'ad'.
102. Esto se debe a que, cuando los anuncios se presentan de manera similar a los resultados mostrados en función de la relevancia, especialmente en interfaces donde la jerarquía de la información es menos evidente, el usuario puede confundir la publicidad con el contenido que sigue las técnicas periodísticas y editoriales, creyendo que está recibiendo la mejor respuesta cuando, en realidad, está siendo dirigido por criterios comerciales no explicitados.
103. Finalmente, la ausencia de esta separación aún permite que el motor de búsqueda favorezca sus propios productos o socios, reforzando estrategias de auto-preferencia y distorsionando la competencia al manipular la visibilidad de ciertos servicios, productos o medios.

#### **Transparencia sobre los criterios de clasificación**

104. Y además, para todo contenido periodístico sujeto al uso de IA generativa por parte de herramientas de búsqueda, se recomienda que se determine que los motores de búsqueda adopten transparencia algorítmica y de clasificación (*Despacho n° 38/2025/GAB2/CADE, anexo ii, pregunta n° 16*), divulgando sus criterios generales de

selección de fuentes y abordando sesgos que puedan existir a favor de determinados productores de contenido periodístico o tipos de contenido. Se busca, así, evitar que los editores sean desproporcionadamente discriminados por decisiones algorítmicas opacas y, por otro lado, garantizar la libertad de elección de los usuarios-consumidores.

105. Vale la pena recalcar aquí que la producción de resúmenes de IA es una actividad que también puede redirigir flujos de tráfico, y que la transparencia es una medida que puede salvaguardar las condiciones para que estos editores puedan competir en ese ámbito. Los editores pueden quedar a ciegas si se realizan acuerdos entre los motores de búsqueda y sus competidores, con efectos relevantes para todos los que producen contenido para la Web.
106. Dicha divulgación clara de los criterios de clasificación y exhibición de resultados contribuiría a reducir las barreras de entrada en el ecosistema informacional y, considerando las asimetrías entre los grandes grupos de medios y los medios locales e independientes, promovería un trato igualitario entre las fuentes periodísticas.
107. Además, se recomienda que se impongan a las herramientas de búsqueda obligaciones de señalización y etiquetado, de modo que las respuestas generadas por IA sean claramente etiquetadas como tales, con enlaces funcionales y visibles en relación con las fuentes utilizadas, así como la indicación clara de la fecha de publicación de los enlaces para evitar posibles confusiones entre información nueva y antigua.

#### **Medición y auditoría de impacto en el tráfico**

108. Se recomienda que las plataformas amplíen la transparencia sobre los efectos del uso de IA generativa en el tráfico de referencia a páginas y portales, especialmente después de la incorporación de funcionalidades como *AI Overview* y *AI Mode*.
109. Para ello, sería deseable que Google pusiera a disposición indicadores agregados e históricos sobre tasas de clics y otras métricas de rendimiento, distinguiendo el tráfico proveniente de resultados orgánicos, de resúmenes de IA y de otros servicios de su ecosistema. La divulgación de estos datos, en un formato comparable y actualizado, permitiría dimensionar con mayor precisión el impacto (aunque multifactorial) de las nuevas interfaces de búsqueda sobre el sector periodístico.
110. A partir de esta información, los propios medios, asociaciones de prensa y centros de investigación podrían elaborar informes de monitoreo sectorial, capaces de identificar tendencias de redistribución de tráfico, posibles distorsiones del mercado y efectos sobre la sostenibilidad económica del periodismo. La adopción de este estándar de transparencia contribuiría a un diagnóstico más equilibrado entre plataformas y productores de contenido, fortaleciendo la capacidad de supervisión de las autoridades de competencia

#### **Mecanismos de remuneración o compensación (*Despacho n° 38/2025/GAB2/CADE, anexo ii, preguntas n° 18 e 19*)**

111. Se recomienda evaluar, dentro del marco de la legislación de competencia, la creación de medidas para prevenir abusos que consideren la necesidad de compensación

financiera por el uso de contenido periodístico debido a los efectos de la integración de IA generativa en los motores de búsqueda, considerando las experiencias internacionales mencionadas en esta contribución:

- 111.1. *Sudáfrica*: propuesta de la autoridad de competencia de un fondo sectorial financiado por plataformas para la sostenibilidad del periodismo (300–500 millones de rands/año);
  - 111.2. *Indonesia*: reglamento que obliga a las plataformas a asumir deberes que pueden incluir licenciar o compartir ingresos con medios locales;
  - 111.3. *Canadá y Australia*: modelos de negociación colectiva y acuerdos obligatorios de negociación transparente.
112. En el contexto brasileño, tales medidas pueden adoptar múltiples formas. Ejemplos como la compartición de ingresos publicitarios originados de las consultas que generan resúmenes de IA, o incluso la constitución de un fondo de compensación proporcional al uso de contenidos periodísticos (con criterios de elegibilidad y distribución que prioricen los medios locales y regionales) merecen ser considerados por las autoridades que aborden la cuestión, desde diferentes perspectivas.
113. Se refuerza que la discusión sobre compensación financiera se inserta en la agenda de protección de la innovación y la competitividad en los mercados digitales, contribuyendo a corregir asimetrías de poder económico y garantizar condiciones equitativas entre las plataformas de búsqueda y los medios de comunicación. Al mismo tiempo, exigirá de este Consejo experimentación y creatividad para adaptar tales formas al marco de la legislación nacional de defensa de la competencia.
114. Adicionalmente, se propone que toda y cualquier utilización de contenidos periodísticos para el entrenamiento de modelos de IA también sea considerada en este contexto, dada la ventaja competitiva que tales bases de datos confieren a las plataformas.

## CONCLUSIÓN

En virtud de lo expuesto, el equipo de investigación de **Momentum** somete esta Contribución y, respetuosamente, (i) solicita su inclusión en el expediente del Inquérito Administrativo n° 08700.003498/2019-03; (ii) recomienda no aceptar interpretaciones y peticiones que desconsideren o subestimen los efectos competitivos e informativos asociados a la incorporación de IA generativa en los mecanismos de búsqueda; y (iii) sugiere, en caso de que este Consejo considere adecuado y haya procesado este Inquérito Administrativo hasta el momento de la toma de decisiones sobre medidas cautelares o definitivas, adoptar diligencias y medidas de mitigación proporcionales, tal como se sintetizó anteriormente.

Momentum sigue a disposición para aclaraciones adicionales, compartir la metodología y participar en eventuales desarrollos de la presente consulta, con el propósito y compromiso de calificar el análisis del caso y contribuir a soluciones que preserven la competencia, la



pluralidad informativa y la sostenibilidad del periodismo de interés público, premisas para la salud del Estado Democrático de Derecho.

São Paulo, 12 de noviembre de 2025.

Paula Miraglia

Francisco Brito Cruz

Ester Borges

Bruno Fiaschetti

Helena Maluf

## Lista de anexos

**Anexo 1:** Transcripción del testimonio de los profesores Anya Schiffrin y Haaris Mateen en el marco de la Investigación sobre el Mercado de Medios y Plataformas Digitales de Sudáfrica (18 de marzo de 2024).

**Anexo 2** [\[acceso restringido\]](#)

**Anexo 3** [\[acceso restringido\]](#): Queja formal presentada por FoxGlove Legal Community Interest Company, The Independent Publishers Alliance y The Movement for an Open Web, ante la Competition and Markets Authority (CMA), autoridad de competencia británica, y la Comisión Europea, denunciando el impacto del AI Overview sobre los medios de comunicación independientes.

**Anexo 4:** "Evidence from the PPA on Google Search and Advertising Services SMS - Conduct requirements", informe de recomendaciones de la Professional Publishers Association (PPA) presentado ante la Competition and Markets Authority (CMA), autoridad de competencia británica, en agosto de 2025.

**Anexo 5:** "Report into the impact of AI Overviews", estudio de 2025 realizado por Authoritas por encargo de Foxglove.

**Anexo 6:** "Vetores e implicaciones da desordem informacional na América Latina – versión completa", estudio realizado por InternetLab en colaboración con la Red Conocimiento Social, publicado en 2025.

**Anexo 7:** "Desigualdades Informativas: Entendiendo los caminos informativos de los brasileños en internet en 2024", estudio realizado por Aláfia Lab, publicado en 2025.