

<https://idp.uoc.edu>

ARTÍCULO

Editores periodísticos frente a las plataformas digitales: políticas de competencia para la industria editorial

Serguei Komissarov

Universidad Nacional de La Plata

Fecha de presentación: mayo 2022

Fecha de aceptación: julio 2022

Fecha de publicación: octubre 2022

Resumen

Este artículo analiza la dinámica competitiva entre Facebook, Google y los medios periodísticos en línea. Por un lado, los editores de noticias y las plataformas digitales son complementarios. Los editores publican su contenido en las plataformas y les ayudan a atraer nuevos usuarios. A cambio, las plataformas generan tráfico web hacia los portales de los editores. Sin embargo, esta relación no resulta en un beneficio recíproco. Mientras que las plataformas explotan el contenido periodístico protegido por derechos de autor sin remuneración a cambio, también controlan el tráfico hacia los editores, quienes dependen de las plataformas para llegar a su audiencia.

Por otro lado, editores y plataformas compiten en el mercado publicitario digital por la atención del usuario y el gasto de los anunciantes. La ventaja competitiva de los datos permite a las plataformas segmentar más eficazmente su audiencia para exponerla al mensaje publicitario. Como resultado, el gasto de los anunciantes se concentra en el duopolio Facebook-Google. Por su parte, los medios periodísticos experimentan una caída de ingresos publicitarios que amenaza su viabilidad económica.

Para equilibrar estas asimetrías, los legisladores estadounidenses presentaron un proyecto titulado Journalism Competition and Preservation Act (JCPA). La ley permitiría a los editores periodísticos negociar colectivamente con las plataformas digitales para recibir una remuneración por el uso de su contenido. Existen dos antecedentes regulatorios a este proyecto. Francia es el primer país en trasladar la legislación de la Unión Europea sobre derechos de autor a su territorio. Australia sancionó un código de negociación colectivo y obligatorio para determinar la remuneración por el contenido periodístico distribuido en línea.

En este artículo se comparan las tres legislaciones junto a sus efectos sobre la relación entre los editores periodísticos, Facebook y Google.

Palabras clave

plataformas digitales; Facebook; Google; editores periodísticos; competencia

Journalistic editors vs. digital platforms: competition policy for the editing industry

Abstract

This article analyses the competitive dynamic between Facebook, Google, and online journalistic media. On the one hand, news editors and digital platforms complement each other. Editors publish their content on platforms, helping them to attract new users. In return, the platforms generate web traffic to the editors' websites. However, this relationship does not result in mutual benefit. While the platforms exploit journalistic content protected by copyright law without remuneration, they also control traffic to the editors, who depend on the platforms to reach their audience.

On the other hand, editors and platforms are competing in the digital advertising market for users' attention and advertiser spending. The competitive advantage of data enables the platforms to segment their audiences more effectively for advertising to reach them. As a result, advertiser spending is concentrated on the Facebook-Google duopoly. For their part, journalistic channels experience a decrease in advertiser spending, which threatens their financial viability.

To balance this asymmetry, US legislators have presented a project entitled the Journalism Competition and Preservation Act (JCPA). The law will enable journalistic editors to negotiate collectively with digital platforms to receive remuneration for the use of their content. There are two regulatory antecedents to this project. France was the first country to translate EU legislation on copyright law for use in that country. Australia sanctioned an obligatory collective negotiation code for determining the remuneration received for journalistic content distributed online.

This article compares the three types of legislation along with their effects on the relationships between journalistic editors, Facebook, and Google.

Keywords

digital platforms; Facebook; Google; journalistic editors; competition

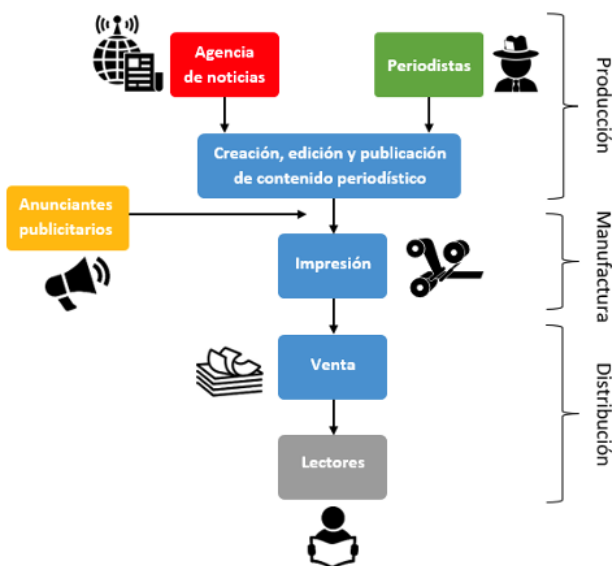
Introducción

Los medios de comunicación crean, curan, editan y publican contenido periodístico. Este proceso tiene tres etapas. Un periódico impreso, por ejemplo, produce su contenido con el trabajo de periodistas, fotógrafos, editores, diseñadores gráficos y agencias de noticias. Luego, la edición final se envía a la imprenta. Finalmente, las copias son distribuidas en un circuito de circulación para venderse al público.

Tradicionalmente, la producción, manufactura y distribución de noticias estaba integrada en una cadena de valor. El medio de comunicación se encargaba por completo de las tres etapas del proceso productivo.

Esta integración permitía controlar la curación y distribución del contenido. Los periódicos también controlaban sus fuentes de ingreso. Negociaban directamente con los anunciantes y/o fijaban una tarifa de suscripción a sus lectores. Debido al alto costo de imprimir y distribuir las publicaciones, el contenido original no podía reproducirse por terceros. Las leyes sobre derechos de autor resultaban innecesarias para protegerlo.

Figura 1. Cadena de valor del periódico impreso



Fuente: elaboración propia a partir de OECD, 2010

Facebook y Google desempeñan muchas funciones de los medios tradicionales. Ambas plataformas publican y distribuyen noticias producidas por terceros. Para ello,

seleccionan, evalúan, valoran, organizan y presentan contenido periodístico a sus usuarios.

Google busca y recopila información de los medios de comunicación en línea. Rastrea automáticamente el contenido disponible, extrae sus títulos, compone un índice de enlaces a los sitios periodísticos y los presenta por orden de relevancia en función de la búsqueda del usuario.

Facebook también cura algorítmicamente el contenido periodístico para sus usuarios. El «News Feed» es un listado de historias en constante actualización que se encuentra en su página de inicio. El orden del contenido depende de las conexiones y la actividad del usuario, la cantidad de comentarios, los *likes* y el formato de la publicación.

En síntesis, Facebook y Google intervienen sobre el contenido producido por terceros al ordenar, priorizar, bloquear o eliminar unilateralmente su acceso para los usuarios. Aunque, por una parte, las plataformas permiten a los editores periodísticos alcanzar nuevas audiencias, por otro lado, les quitan el control de la distribución y curación de su contenido.

Esta relación provoca múltiples tensiones. Por un lado, editores periodísticos y plataformas digitales son complementos verticales en la cadena de suministro. Al mismo tiempo, compiten horizontalmente en el mercado publicitario digital (Geradin, 2019).

Los efectos anticompetitivos suceden cuando una empresa adquiere poder de mercado en algún punto de la cadena de suministro (Baker *et al.*, 2019). Si el poder de mercado se ejerce hacia arriba, la empresa dominante puede imponer el precio a sus vendedores por concentrar la mayoría de la demanda. Este poder, detentado por el comprador, se llama monopsonio.

Alternativamente, el poder de mercado puede ejercerse hacia abajo en la cadena de suministro. En ese caso, una empresa puede aumentar el precio de los insumos a sus compradores, lo que incrementa sus costos y se transfiere al precio final del producto pagado por el consumidor.

Finalmente, la competencia horizontal sucede entre dos empresas que compiten directamente en el mismo mercado por ofrecer productos o servicios similares considerados como sustitutos.

1. Interdependencia vertical

Las plataformas digitales y los medios periodísticos conforman una relación de mutua dependencia. Las plataformas utilizan el contenido de los editores para atraer usuarios a sus servicios. Los editores, por su parte, emplean las plataformas como un canal de distribución para alcanzar nuevas audiencias.

La plataforma se posiciona como un intermediario entre el medio de comunicación y sus consumidores. Esta posición permite controlar la distribución del contenido y el tráfico web hacia los editores. Estos últimos dependen de la plataforma para alcanzar a su audiencia y monetizar el contenido en sus portales. Los editores pierden, simultáneamente, el control de la distribución y curación de su propio contenido y la recompensa económica por su esfuerzo creativo.

1.1. Distribución del contenido

Durante 2018, las redes sociales superaron por primera vez a los diarios impresos como fuente de acceso a contenido periodístico en EE. UU. Uno de cada cinco adultos se informa mediante redes sociales; mientras que el 16 % lo hace a través de medios impresos. El 53 % de los adultos consume regularmente noticias *online* (Shearer, 2018).

El contenido periodístico también representa un gran valor para los motores de búsqueda. El 40 % de los resultados en Google incluyen noticias. Durante 2018, el tráfico asociado a estas búsquedas generó ingresos por valor de 4.700 millones de dólares para la plataforma (NMA, 2019).

Cuando un usuario realiza una búsqueda, el algoritmo de Google evalúa si los términos ingresados se relacionan con alguna noticia. En tal caso, los resultados proporcionan un extracto del contenido. Google ubica esta información por encima de los resultados orgánicos, junto a una imagen o vídeo, y el enlace hacia el portal del medio periodístico que produjo el contenido. Complementariamente, el servicio Google News está integrado en los resultados del motor de búsqueda.

En Facebook, los editores de noticias publican artículos periodísticos en el «News Feed». El formato incluye el titular, un breve extracto del contenido, una imagen y el enlace hacia el sitio web del medio periodístico.

1.2. Dependencia del tráfico web

Además de explotar sin costo el contenido periodístico, las plataformas monetizan el tráfico generado gracias a él. Directamente, cuando insertan publicidad junto al contenido de los editores para exhibirla a sus usuarios; o indirectamente, cuando los usuarios atraídos hacia la plataforma por el contenido utilizan el servicio con otros fines.

Mientras tanto, los editores periodísticos enfrentan dificultades para monetizar el tráfico generado por su propio contenido. Muchos usuarios jamás llegan a sus portales porque consumen las noticias dentro de la plataforma.

Ya en 2011, más del 30 % del tráfico hacia los portales de los 25 editores periodísticos más importantes provenía del motor de búsqueda y Google News (Heimlich, 2011). Entre el 60-65 % de las visitas correspondían al tráfico directo, mientras que el 35-40 % se originaban en Google (Olmstead, Mitchell, y Rosenstiel, 2011).

En 2018, Google News contaba con 150 millones de visitantes mensuales únicos solo en EE. UU., superando a portales como *The Huffington Post* (110 millones), CNN (95 millones) y *The New York Times* (70 millones). Comparativamente, sin embargo, el motor de búsqueda multiplica por seis el contenido periodístico consumido en Google News (NMA, 2019).

2. Competencia horizontal

Editores y plataformas compiten en el mercado publicitario digital por la atención del usuario y el gasto de los anunciantes.

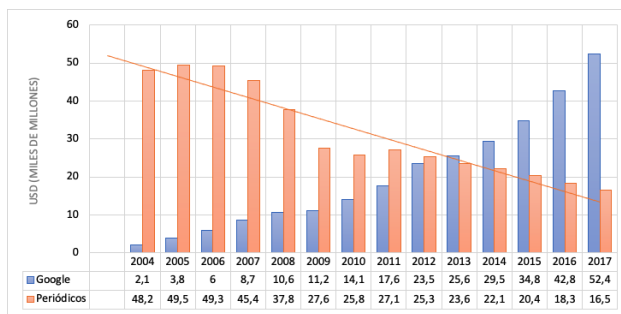
Los usuarios pueden informarse en el sitio web del medio periodístico. Alternativamente, pueden buscar la misma información en Google, o tenerla disponible en el «News Feed» de Facebook. Para el usuario, los editores y las plataformas son servicios sustitutos en el consumo de noticias.

Del mismo modo, los editores periodísticos compiten con las plataformas por el gasto de los anunciantes. Estos últimos pueden comprar espacio publicitario en el motor de búsqueda y la red social. También pueden hacerlo en el sitio web del editor. Sin embargo, para los anunciantes, ambas alternativas no son sustituibles entre sí.

La compraventa de espacio publicitario se realiza de manera programática. Un *software*, mediante algoritmos nutridos con datos recolectados de los usuarios, subasta en tiempo real el espacio publicitario disponible entre los anunciantes dispuestos a adquirirlo. Datos provenientes del comportamiento en línea, la edad o el género y la ubicación geográfica componen el perfil de los posibles consumidores. Una mayor cantidad de datos permite una segmentación más precisa y garantiza un mayor retorno de la inversión publicitaria.

Facebook y Google recolectan los datos de sus millones de usuarios. Los editores periodísticos carecen de esa posibilidad a la misma escala. Como resultado, el gasto publicitario de los anunciantes se dirige hacia las plataformas digitales en lugar de a los medios periodísticos en línea (figura 2).

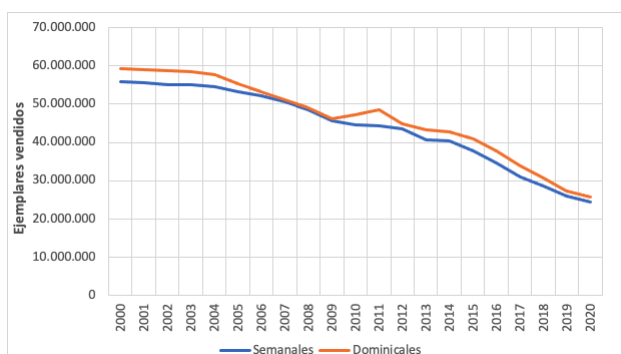
Figura 2. Ingreso publicitario en EE. UU. Google frente a los periódicos (2004-2017)



Fuente: Chavern (2019)

En EE. UU., durante 2020, Facebook concentró el 45 % del gasto publicitario digital en formato gráfico. Google alcanzó el 10 % de este segmento. Ninguna otra compañía controla más del 5 % de este mercado (PRC, 2021).

Figura 3. Circulación diaria de periódicos en EE. UU. (2000-2020)

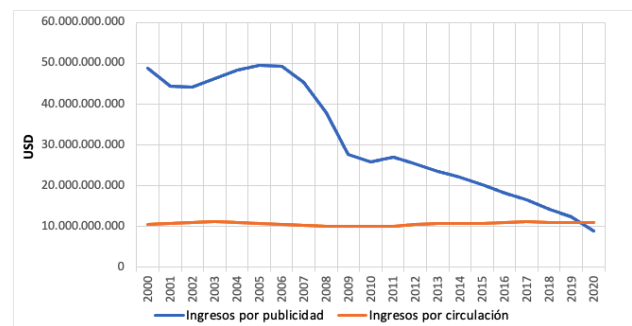


Fuente: Pew Research Center (2021)

Mientras tanto, la circulación de los periódicos impresos cayó a su nivel más bajo desde 1940. Durante 2020, la venta diaria promedió 28,6 millones de ejemplares durante la semana y 30,8 millones los domingos. Ambas cifras representan una reducción del 8 y el 9 %, respectivamente, en comparación con el año anterior (figura 3).

El ingreso publicitario decayó un 80,96 % entre 2006 y 2020. Pasó de 47,8 a 9,1 mil millones de dólares. El ingreso por circulación, por su parte, se mantuvo casi constante (figura 4).

Figura 4. Ingresos de periódicos en EE. UU. (2000-2020)

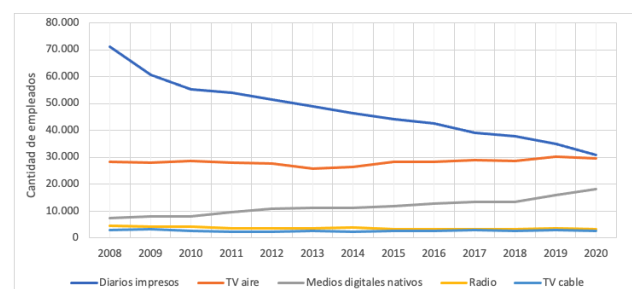


Fuente: Pew Research Center (2021)

La imposibilidad de financiar la labor periodística mediante ingreso publicitario lleva a la quiebra a los medios pequeños. En EE. UU., uno de cada cinco periódicos locales cerró durante los últimos 15 años (Rolnik *et al.*, 2019).

El empleo en las redacciones se redujo a un 57 % entre 2008 y 2020 (Walker, 2021). De los editores de contenido periodístico, los periódicos impresos son los más afectados por los recortes de personal debido a la caída en sus ingresos publicitarios (figura 5).

Figura 5. Empleados de editores periodísticos en EE. UU. (2008-2020)



Fuente: Pew Research Center (2021)

3. Propuestas regulatorias

El 12 de marzo de 2021, en el Subcomité Antimonopolio de la Cámara de Representantes de EE. UU., se presentó un proyecto legislativo titulado Journalism Competition and Preservation Act (JCPA). La ley permitiría a los editores periodísticos negociar colectivamente con las plataformas digitales para recibir una remuneración por el uso de su contenido.

El proyecto define a los creadores de contenido periodístico como cualquier organización que produce noticias distribuidas en formato impreso, digital o mediante radiodifusión, y que:

- dispone de un plantel profesional que crea y distribuye noticias originales sobre asuntos locales, nacionales, o internacionales de interés público al menos una vez por semana;
- comercializa su contenido mediante suscripciones, publicidad o patrocinio, y
- proporciona contenido con más de un 25 % de noticias actuales.

Por su parte, el distribuidor de contenido en línea se define como cualquier entidad que:

- opera un sitio web u otro servicio en línea que muestra, distribuye o dirige a usuarios hacia artículos periodísticos, y
- tiene, al menos, mil millones de usuarios mensuales activos mundialmente.

El proyecto exceptúa a los medios de comunicación de infringir las leyes antimonopolio durante cuatro años. Las empresas periodísticas podrían acordar entre sí el precio de su contenido, e impedir colectivamente su distribución, en caso de no llegar a un acuerdo con las plataformas. Actualmente, la negociación cartelizada es ilegal. Forma parte de «los métodos de competencia desleales» y las «prácticas engañosas» prohibidas por el artículo 5 de la Federal Trade Commission Act.

Según el proyecto, la negociación con las plataformas no se limita al precio. Los términos de la licencia por la utilización del contenido periodístico deben ser justos, razonables y no discriminatorios (*friendly, reasonable and non-discriminatory* o FRAND) para los distintos editores.

Existen dos antecedentes regulatorios del proyecto de la JCPA. Francia es el primer país en trasladar la legislación de la Unión Europea sobre derechos de autor a su territorio. Por otro lado, Australia sancionó un código de negociación colectivo y obligatorio. La ley establece un proceso institucionalizado para negociar la remuneración por el contenido periodístico distribuido en línea.

3.1. Francia

El 17 de abril del 2019, el Parlamento Europeo sancionó la Directiva 2019/790 sobre derechos de autor en el Mercado Único Digital de la Unión. Uno de sus objetivos es establecer una protección legal para editores periodísticos y agencias de noticias.

La directiva busca garantizar la sostenibilidad financiera de la industria editorial para fomentar la producción de publicaciones de prensa y aumentar la disponibilidad de información confiable.

Para ello, en su artículo 15, se crea un derecho en beneficio de los editores periodísticos, otorgándoles la posibilidad de autorizar o prohibir la reproducción de sus publicaciones por redes sociales, agregadores de noticias y motores de búsqueda.¹

El 24 de julio de 2019, Francia sancionó la Ley 2019-775 para trasladar los derechos de la directiva a su legislación doméstica.²

El artículo 218-1 de esta ley define las publicaciones de prensa como:

«Obras literarias de carácter periodístico (incluyendo fotografías o videogramas) que constituyen una unidad dentro de una publicación periódica, o periódicamente actualizada, de un solo título con el objetivo de proporcionar noticias por iniciativa, control y bajo responsabilidad de editores periodísticos».

1. Para un análisis doctrinal de la Directiva 2019/790, véase: Acosta-González (2019), De Miguel Asensio (2019), Lería (2020) y Suárez Uribe (2022).
2. Para un análisis sobre la transposición del artículo 15 en Francia, véase: Morán (2022).

El artículo 218-2 requiere «la autorización previa del editor a cualquier reproducción, total o parcial, de sus publicaciones en formato digital por parte de un servicio de comunicación en línea». Al igual que en el artículo 15 de la Directiva 2019/790, la única excepción a la protección otorgada es el acto de enlazar o proporcionar vínculos hacia sitios web con contenido de terceros.

Por su parte, el artículo 218-4 establece los términos y las condiciones de remuneración del editor periodístico:

«La retribución por los derechos de reproducción de las publicaciones periodísticas se basará en los ingresos por su uso directo o indirecto o, en su defecto, en una tarifa plana. El monto de la remuneración se determina considerando las inversiones humanas, materiales y financieras realizadas por los editores; la contribución de las publicaciones a la actualidad; y el alcance de su uso por los servicios de comunicación en línea».

La Ley 2019-775 entró en vigencia el 24 de octubre de 2019. Anticipándose al nuevo marco legal, Google anunció un cambio de política para visualizar contenido en sus servicios el 25 de septiembre.

Google ya no mostraría la vista previa en Francia de una publicación de noticias europea sin la autorización expresa del editor en sus resultados de búsqueda. En cambio, Google ofreció una opción para que los editores permitan visualizar su contenido en los extractos junto a los enlaces dentro de los resultados. En caso afirmativo, la elección equivalía a una licencia gratuita para utilizar el contenido del editor.

Google sostuvo no cobrar por la inclusión en sus resultados orgánicos. Lo que vendía era el espacio publicitario junto a estos resultados. En consecuencia, Google se negó a pagar a los editores por incluir sus vínculos dentro de los resultados del motor de búsqueda.

Tras el cambio de política, la mayoría de los editores permitió que Google continuara utilizando su contenido sin remuneración. Los portales de los editores que no otorgaron la licencia aparecerían dentro de los resultados en forma de un enlace único, sin ninguna información adicional de contexto. Estos editores fueron degradados en los resultados de búsqueda y experimentaron una pronunciada caída del tráfico hacia sus portales.

El 15 de noviembre de 2019, un conjunto de sindicatos de prensa y la agencia de noticias France-Press demandaron a Google ante la Autorité de la Concurrence, el organismo nacional para la defensa de la competencia.

La acusación sostenía que la manera en que Google implementaba la Ley 2019-775 constituía un abuso de posición dominante en violación de los artículos L. 420-2 del Código de Comercio Francés y el artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

El 9 de abril de 2020, la Autorité de la Concurrence sentenció a Google. De acuerdo con el fallo, Google mantiene una posición dominante en Francia dentro del mercado de los servicios generales de búsqueda, con una cuota cercana al 90 % (ADLC, 2020). Esto convierte al buscador en una fuente significativa de tráfico hacia los portales de los editores periodísticos y las agencias de noticias.

Este poder de mercado permitió imponer condiciones de transacción desfavorables, lo que evita cualquier forma de remuneración por utilizar el contenido protegido por derechos de autor. La decisión unilateral de no mostrar extractos de artículos, a menos que sus propietarios permitieran hacerlo de forma gratuita, constituía una conducta anticompetitiva.

Para revertir estas prácticas, la Autorité de la Concurrence ordenó una medida cautelar. Google debía negociar con las editoriales, agencias de noticias u órganos de gestión colectiva que soliciten la retribución por cualquier utilización de contenido protegido por la Ley 2019-775.

Sin embargo, desde entonces, la negociación entre las partes no logró llegar a un acuerdo. El 8 de octubre de 2020, la Corte de Apelaciones de París sentenció que la autoridad en defensa de la competencia podría obligar a Google a negociar de buena fe ante la falta de resultados.

Tras la sentencia, el 19 de noviembre, Google anunció un acuerdo con seis periódicos de alcance nacional: *Le Monde*, *Courrier International*, *L'Obs*, *Le Figaro*, *Libération* y *Express*. La propuesta de Google fue incorporar a los editores en su programa News Showcase.

Mediante esta iniciativa, Google se comprometió a desembolsar parte de los mil millones de dólares del programa para apoyar a la industria periodística en todo el mundo. A

cambio de su contenido, los editores de noticias recibirían el pago de una licencia mensual por publicar artículos seleccionados en Google News. Google proporcionaría el acceso gratuito de los usuarios al servicio integrado en el motor de búsqueda.

El 21 de enero de 2021, Google firmó un acuerdo con la Alliance de la Presse d'Information Générale (APIG) por una suma de 76 millones de dólares a cambio de incorporar a los 121 miembros de la coalición al programa News Showcase durante tres años (Rosemain, 2021). Sin embargo, el 23 de febrero, la autoridad en defensa de la competencia presentó cargos contra Google por incumplir el acuerdo.

Finalmente, la Autorité de la Concurrence le impuso una multa de 500 millones de euros el 14 de junio. A partir de la sentencia, Google dispone de dos meses para presentar una oferta ante los editores periodísticos por el uso de su contenido. En caso de no hacerlo, enfrentaría multas adicionales de hasta 900.000 euros por cada día de incumplimiento.

3.2. Australia

El 26 de julio de 2019, la Comisión Australiana de la Competencia (ACCC) publicó un informe sobre las actividades comerciales de las plataformas digitales. Su propósito fue evaluar el impacto de los motores de búsqueda, las redes sociales y los agregadores de contenido en la competencia dentro de los mercados de la publicidad digital.

Según el informe, existe un desequilibrio en el poder de negociación entre las plataformas digitales y las empresas periodísticas. Como resultado, los medios de comunicación no pueden negociar parte de los ingresos generados por su propio contenido. La recomendación del estudio sugiere «la intervención gubernamental para balancear esta relación en beneficio público, debido a que los medios de comunicación económicamente independientes son esenciales al orden democrático» (ACCC, 2019).

En respuesta al problema, el 25 de febrero de 2021, el Parlamento australiano aprobó el News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code. La ley establece un proceso institucionalizado de arbitraje obligatorio para negociar la remuneración por el contenido periodístico distribuido en línea. Su aplicación corresponde a la Autoridad Australiana de Comunicaciones y Medios (ACMA).

Las empresas mediáticas que deseen participar de la negociación deben cumplir una serie de requisitos.

- Tener como actividad principal el periodismo (incluye diarios y revistas; programas o señales de radio y TV; sitios web y a cualquier otro productor de contenido periodístico distribuido mediante internet).
- Superar los 150.000 dólares australianos en ingresos anuales; o alcanzar esa cifra en tres de los cinco años fiscales precedentes.
- Operar en Australia y producir contenido para la audiencia dentro de sus fronteras.
- Alcanzar los estándares profesionales definidos por las organizaciones que regulan la actividad periodística.
- Transparentar su independencia editorial de cualquier organización política, partido, sindicato o grupo de presión.

El Código protege la reproducción -total o parcial- del contenido periodístico por parte de las plataformas, incluyendo los extractos de los artículos y sus títulos. A cambio de distribuir el contenido de terceros, las plataformas tienen un conjunto de obligaciones con sus productores.

- Proporcionar información relativa al consumo del contenido en sus servicios (datos sobre cómo el usuario interactúa al comentar, compartir, modificar y desplazarse por el contenido).
- Informar anticipadamente de cualquier modificación en el funcionamiento de sus algoritmos que alteren la distribución del contenido con efectos significativos sobre el volumen del tráfico web.
- Cumplir un estricto criterio de neutralidad en sus obligaciones con las empresas mediáticas, sin diferenciar entre ellas, ni ofrecer un trato preferencial a unas sobre otras.

Violar cualquiera de estas obligaciones supone una multa de 10 millones de dólares australianos o el 10 % de los ingresos anuales del infractor por un periodo de 12 meses.

El Código habilita la negociación colectiva. Dos o más medios de comunicación pueden acordar entre sí negociar en

conjunto con la plataforma. El colectivo puede seleccionar a uno de sus miembros como representante, o designar a un tercero como una asociación de prensa. Durante la negociación, ambas partes deben actuar de buena fe. Evitar o negarse a entablar conversaciones, ofrecer ofertas irrazonables o no considerar ofrecimientos justos son conductas penadas con la multa mencionada anteriormente.

En caso de que las partes no alcancen un acuerdo por la remuneración del contenido, el Código establece un proceso de arbitraje. El jurado se compone de tres miembros nombrados por la ACMA, sin conflictos de interés, y en conformidad con los actores involucrados. Ambas partes deben presentar su oferta final ante el jurado, que determina la suma definitiva sobre la base del beneficio económico que las plataformas obtienen del contenido y el costo en el que incurren los editores para producirlo.

El 31 de agosto de 2020, Facebook anunció que no permitiría compartir contenido periodístico a usuarios y editores australianos en caso de que la legislación fuera aprobada. De acuerdo con Facebook, la norma obligaría a pagar por el contenido que los editores colocan voluntariamente en la plataforma, a un precio que ignora el valor que la red social aporta como distribuidora de noticias.

A partir del 17 de febrero de 2021, Facebook impide que los editores australianos publiquen su contenido en la plataforma. Los editores internacionales podrían seguir haciéndolo, pero sus publicaciones y enlaces no serían vistos ni compartidos por la audiencia dentro de Australia. Para los usuarios australianos, la medida implicaba no poder acceder al contenido de editores nacionales ni extranjeros. Los usuarios internacionales, por su parte, quedaban privados de las noticias de fuentes australianas.

Facebook sostenía haber generado 5.100 millones de visitas a los sitios web de los editores australianos durante 2020, equivalente a un tráfico por un valor estimado de 407 millones de dólares australianos. Mientras tanto, la ganancia comercial para Facebook fue mínima. Las noticias representan menos del 4 % del contenido de la red social (Easton, 2021).

Finalmente, tras una semana de negociación, Facebook aceptó restituir las noticias en la plataforma a cambio de cuatro enmiendas en el Código. Las disposiciones FRAND, en el trato hacia las empresas periodísticas, no se aplicarían si los acuerdos comerciales dieran como resultado

diferentes montos de remuneración. Por su parte, el arbitraje de oferta final sería el último recurso en las mediaciones. En la práctica, ambas modificaciones permitirían que las plataformas paguen menos a los medios pequeños con menor poder de negociación.

Google también se opuso a la legislación australiana. El 13 de septiembre de 2020, Google afirmó que el Código impondría un modelo de negociación y arbitraje unilateral. Solo se consideraba el valor que las empresas periodísticas brindan a Google; mientras que se ignoraban los 200 millones de dólares anuales que el tráfico, desde los resultados de búsqueda, genera para los editores.

Google no remuneraría a los editores por incluir sus enlaces y extractos de contenido dentro de los resultados orgánicos. Según Google, el Código socava el principio básico de internet: pagar a los editores afecta al hecho de enlazar sitios web entre sí libremente. El motor de búsqueda no paga por proporcionar enlaces a sitios web de terceros. Su único criterio es la relevancia del resultado en función del término de búsqueda. Por eso, las disposiciones de la legislación podrían afectar negativamente a la calidad del servicio para el usuario.

Bajo los nuevos términos establecidos por el Código, la propuesta de Google fue incorporar los editores al programa News Showcase lanzado el 4 de febrero de 2021 en Australia. Los primeros medios en participar fueron los periódicos *The Canberra Times*, *The Illawarra Mercury*, *The Saturday Paper*, *Crikey*, *The New Daily*, *InDaily* y *The Conversation*. En cada caso, los montos de la remuneración no fueron informados.

El 3 de septiembre, más de 70 medios locales representados por la organización Country Press Australia también alcanzaron un acuerdo por la remuneración de su contenido en el marco del programa News Showcase.

4. Las regulaciones reproducen las asimetrías de la industria editorial

Permitir la negociación cartelizada reproduce las relaciones de poder existentes dentro de la industria periodística. Los grandes conglomerados mediáticos tienen mayor peso en la negociación con las plataformas que los medios locales más pequeños. Las tres legislaciones garantizan

términos de negociación no discriminatorios. Sin embargo, en la práctica, estos principios resultan difíciles de aplicar.

El modelo francés establece un marco de negociación para la industria periodística como una totalidad homogénea. APIG es el órgano encargado de las negociaciones entre los editores, Facebook y Google. Cualquier beneficio de un posible acuerdo se reparte mediante contratos individuales entre los diferentes miembros que representa la asociación.

Los periódicos de alcance nacional, como *Le Monde*, *Courrier International*, *L'Obs*, *Le Figaro*, *Libération* o *Express*, tienen mayor peso dentro de APIG que los medios locales más pequeños. Esta asimetría en el poder de negociación provocó que Google aceptara incorporar primero a los medios nacionales dentro del programa News Showcase. El resto de los miembros de APIG fueron integrados más tarde, y debieron recurrir posteriormente a la Autorité de la Concurrence por el incumplimiento del acuerdo.

La asimetría entre los miembros de APIG implica una distribución desigual de los 76 millones de dólares que Google aceptó pagar en el transcurso de tres años. Es de esperar que la mayoría de esa cifra se concentre en los seis medios nacionales y el sobrante se reparta entre los 115 miembros restantes.

Por su parte, el modelo australiano está estructurado para negociaciones individuales, aunque también permite que una empresa periodística represente a un colectivo ilimitado de miembros. No obstante, la enmienda al Código establece que las disposiciones no discriminatorias hacia los editores no se aplicarán si las negociaciones resultaran en diferentes montos de remuneración.

Esta concesión regulatoria pone en desventaja a los medios pequeños a la hora de negociar con las plataformas. Si Facebook y Google pueden pagar más a los grandes multimedios, sin violar la ley, los editores pequeños recibirán una remuneración menor que solo agrandará la brecha existente con los primeros.

Para cumplir con la nueva legislación, Google lanzó el programa News Showcase en Australia. Sin embargo, la estructura de pago del programa favorece a los editores grandes frente a los pequeños. Como los grandes multi-

medios producen más contenido y disponen de una mayor audiencia, reciben ingresos superiores al de los editores de menor tamaño (Kaye, 2021). Ante este escenario, la única alternativa de los editores pequeños es unir fuerzas mediante la negociación colectiva. No obstante, la situación australiana parece ser similar a lo que sucede en Francia.

Los medios nacionales, como *The Canberra Times*, *The Illawarra Mercury*, *The Saturday Paper*, *Crikey*, *The New Daily*, *InDaily* y *The Conversation*, fueron los primeros en acceder a los beneficios del programa News Showcase. En cambio, solo 70 medios locales, representados por Country Press Australia, lograron un acuerdo por la remuneración de su contenido. La cifra representa apenas la mitad de sus miembros.

Desde la sanción del Código, en febrero de 2021, ningún servicio en línea fue designado como objeto de regulación por la nueva ley. Como resultado, los compromisos del Código, incluidos la remuneración a los editores y el proceso de arbitraje obligatorio, actualmente no se aplican a Facebook ni a Google en territorio australiano.

En EE. UU., la JCPA es apenas un proyecto. Los efectos de su aplicación resultan difíciles de predecir. Sin embargo, esta iniciativa cuenta con un antecedente similar.

En 1970, el Congreso sancionó la Newspaper Preservation Act. La ley proporcionó una exención a las infracciones antimonopolio para que los periódicos geográficamente cercanos combinen sus operaciones comerciales. Se les permitió acordar en conjunto tarifas comunes por el espacio publicitario y el precio de suscripción. Los periódicos rivales compartirían los costos de impresión y distribución. Simultáneamente, repartirían los ingresos de la publicidad y la circulación. La línea editorial de cada medio permanecería separada asegurando la diversidad informativa.

La ley buscaba proteger a los editores periodísticos ante la amenaza competitiva de la TV y evitar la desaparición de los medios locales. La negociación colectiva fortalecería la posición de los periódicos pequeños frente a los anunciantes, permitiéndoles acceder a una mayor porción del gasto publicitario.

No obstante, en la práctica, los resultados fueron diferentes. Las asimetrías entre los integrantes de la sociedad

provocaron la desaparición de los miembros más débiles. Al finalizar el acuerdo, los periódicos locales no podían costear sus operaciones. Los que eligieron no cerrar fueron comprados por la competencia.

El modelo de negociación colectiva de la JCPA también otorga la ventaja a los multimédios nacionales. El proyecto establece términos FRAND en las negociaciones entre editores periodísticos y distribuidores de contenido. Sin embargo, como en el caso de Francia y Australia, nada impide que los medios más grandes acaparen la mayor porción de cualquier beneficio resultante.

Además, ninguna de las tres legislaciones establece que los fondos obtenidos se destinen para contratar o retener trabajadores de prensa. Este ingreso puede utilizarse para acumular ganancias, pagar deudas o recompensar a los accionistas. Los dueños de los conglomerados mediáticos incluso pueden utilizar el dinero para nuevas fusiones y adquisiciones, mientras reducen costos que provocan más despidos.

El propósito de fomentar la sustentabilidad económica de la industria periodística puede tener el efecto contrario. Además de propiciar la concentración mediática, en favor de los grandes participantes del mercado, ninguna de las legislaciones asegura las fuentes laborales.

Otro problema es que las tres legislaciones excluyen a los medios de comunicación con un modelo de negocios alternativo al comercial. En Australia, se establece que los medios deben superar los 150.000 dólares en ingresos anuales, o alcanzar esa cifra en tres de los cinco años fiscales precedentes. Este límite incluye a los medios locales pequeños, pero deja a los medios sin fines de lucro fuera de los beneficios de la ley.

La ley francesa no establece tales límites, pero APIG es la encargada de negociar con las plataformas. La representación de los medios sin fines de lucro dentro de APIG es mínima.

En el caso estadounidense, la JCPA define a los editores periodísticos como organizaciones que «comercializan su contenido a través de suscripciones, publicidad o patrocinio». En principio, la definición incluye los medios comunitarios sin fines de lucro. Sin embargo, resulta difícil suponer que estos actores accedan en igualdad de condiciones a los mismos beneficios que los medios comerciales de alcance nacional.

Si el poder de negociación proviene del tamaño de la audiencia, las tres propuestas solo fomentan la concentración de la industria periodística. En lugar de equilibrar la relación entre los medios locales y las plataformas, las regulaciones resultarán en un elaborado mecanismo para transferir parte del ingreso de Facebook y Google hacia los grandes conglomerados mediáticos.

5. Las regulaciones no revierten la dependencia por la distribución del contenido

Las plataformas nunca estuvieron obligadas legalmente a negociar con los editores periodísticos por el derecho de proporcionar enlaces a su contenido. Enlazar libremente un sitio web con otro forma parte del funcionamiento básico de internet. Este acto siempre estuvo exceptuado de las leyes que protegen los derechos de autor. Un portal puede exigir el acceso bajo suscripción a su contenido, pero nadie requiere un permiso para publicar su enlace en cualquier web, ni pagar una remuneración a cambio. Este principio posibilita la libre circulación de la información en la red.

Ninguna de las tres legislaciones otorga el derecho a restringir los enlaces hacia el contenido periodístico. El artículo 15 de la Directiva europea excluye de la protección el acto de enlazar o proporcionar vínculos a sitios web de terceros. El Código australiano establece la misma disposición.

Lo que ambas leyes protegen es la reproducción, total o parcial, del contenido. Por esa razón, Google ya no puede exhibir extractos de los artículos periodísticos en sus resultados de búsqueda sin la autorización de los editores. No obstante, los enlaces hacia sus portales pueden seguir siendo indexados por el motor de búsqueda, tanto en Francia como en Australia.

El problema para los editores es que los enlaces sin extractos son degradados en los resultados de búsqueda. Estos portales deben optar entre permitir el uso gratuito de su contenido y resignarse a perder el tráfico desde el motor de búsqueda. Ante esta situación, la autoridad en defensa de la competencia multó a Google en Francia, y le obligó a negociar con los editores. Sin embargo, más allá de cual-

quier posible acuerdo, los medios periodísticos siguen a merced de la arbitrariedad algorítmica del buscador.

En Australia, la norma exige que las plataformas notifiquen con 14 días de anticipación cualquier cambio en el funcionamiento de los algoritmos que afecte al tráfico hacia los editores. No obstante, dicha obligación no cambia el hecho de que las plataformas definen cómo funcionan sus algoritmos y qué efectos tienen sobre el tráfico web. En el mejor de los casos, solo se garantiza la notificación anticipada de una decisión unilateral e inapelable.

Por otro lado, la objeción de Google al Código australiano no tiene parte de razón. Pagar a los editores afecta a la capacidad de enlazar sitios web entre sí libremente. Si el único criterio es la relevancia del resultado, en función del término de búsqueda, las obligaciones de remuneración afectan negativamente a la calidad del servicio para el usuario.

En el caso de la JCPA, el contenido protegido no está claramente delimitado. Esta ambigüedad resulta particularmente peligrosa. Si se crea la posibilidad de que los editores impidan enlazar su contenido, el proyecto extendería los alcances de las leyes que protegen los derechos de autor. Al mismo tiempo, redefiniría por completo la naturaleza del funcionamiento actual de internet.

La generalidad en las definiciones del proyecto podría habilitar este tipo de interpretaciones por los tribunales al aplicar la ley. Por eso, es importante incorporar expresamente que las protecciones a los derechos de autor excluyen el acto de enlazar o proporcionar vínculos hacia sitios web con contenido de terceros. Igualmente, resulta crucial evitar que el derecho a remunerar por enlazar sitios web no se incorpore explícitamente a la norma.

Además, la JCPA podría crear implícitamente un nuevo derecho a que los editores retengan el contenido en caso de no llegar a un acuerdo con las plataformas por su remuneración. Debido a la importancia del periodismo para el debate público en el orden democrático, sería un problema permitir que un grupo cartelizado de multimedios retire sus enlaces de las plataformas digitales como táctica de negociación.

La situación inversa tiene resultados análogos. La decisión unilateral tomada por Facebook, al retirar el contenido de

los editores australianos, también afecta al debate público. Lo mismo sucede cuando Google prioriza los portales de unos editores sobre otros en sus resultados de búsqueda.

Por otra parte, institucionalizar un procedimiento de negociación no cambiará la disparidad de criterio sobre el valor del contenido. En EE. UU., la asociación News Media Alliance sostiene que el contenido periodístico representa entre el 16 % y el 40 % de las búsquedas en Google. Esto equivaldría a 4,7 mil millones de dólares del ingreso anual de Alphabet durante 2018 (NMA, 2020).

En cambio, Google afirma que el ingreso directo por este tipo de contenido es mínimo, porque el motor de búsqueda no vende espacio publicitario junto a resultados relacionados con noticias. El beneficio económico indirecto también es insignificante. En Australia, por ejemplo, Google sostiene que el contenido periodístico representó apenas el 1 % de las búsquedas durante 2020 (Silva, 2020).

La misma controversia rodea a Facebook. La National Association of Broadcasters (NAB), un grupo de radiodifusores estadounidenses, estima que el valor que las emisoras locales no pueden monetizar en las plataformas asciende a los 1,8 mil millones de dólares. Solo el «News Feed» de Facebook representa casi 500 millones de dólares de ese total (NAB, 2021).

Los periódicos en Australia también exigen una compensación por sus publicaciones. Facebook, por su parte, sostiene que las noticias representan menos del 4 % de su contenido. La propia Comisión Australiana de la Competencia confirma esta cifra (ACCC, 2019).

Lo cierto es que las metodologías para calcular el valor del contenido son muy dispares. Por un lado, los editores no cuentan con toda la información sobre la cantidad de contenido distribuido porque las plataformas no se la proporcionan. Por el otro, cualquier estimación está teñida por los intereses comerciales de una u otra parte. Como resultado, acordar una cantidad correctamente calculada es prácticamente imposible.

Si la ganancia comercial para las plataformas es mínima, pero los medios dependen de ellas para distribuir su contenido, los editores necesitan más de Facebook y Google que viceversa. En este escenario, el incentivo de la plataforma para remunerar el contenido es casi nulo.

Incluso, removiéndolo completamente, sufriría un daño económico insignificante.

Por el contrario, si las plataformas obtienen injustamente los ingresos que afirman los editores a expensas de su contenido, la remuneración obligatoria tampoco altera la dependencia por la distribución. Por este motivo, el desequilibrio en la relación entre las plataformas digitales y los medios periodísticos no puede resolverse mediante un enfoque exclusivamente económico

Conclusiones

Francia, Australia y EE. UU. adoptaron propuestas basadas en un enfoque exclusivamente económico para revertir los desequilibrios en la relación entre las plataformas digitales y los editores periodísticos.

Esta perspectiva supone que la estructura actual del mercado podría producir un bien de consumo público como el contenido periodístico. Sin embargo, la producción de noticias no es posible porque unas pocas plataformas dominantes se benefician injustamente del producto sin recompensar a sus creadores. Los productores sostienen que su contenido aporta un enorme valor a las plataformas. Si estas tuvieran que negociar con los editores y recompensarlos con un precio justo, la crisis de la industria periodística llegaría a su fin inmediatamente.

Las plataformas controlan la distribución del contenido y se posicionan como intermediarios entre los medios de comunicación y sus consumidores. Para equilibrar fuerzas, se propone permitir que los editores negocien colectivamente por la remuneración de su producto. A la posición dominante de las plataformas se le opone un oligopolio mediático legalmente cartelizado.

Este enfoque tiene varios problemas. En primer lugar, no funciona porque las plataformas no perciben un significativo beneficio económico del contenido periodístico. En segundo lugar, más allá de la controversia por definir su valor, las plataformas ofrecen múltiples servicios dentro de su ecosistema. Incluso si Facebook y Google se apropiaran del valor que estiman los editores, los ingresos del contenido periodístico representan solo una fracción menor de las ganancias totales percibidas por las plataformas.

La causa estructural del desequilibrio económico es la posición dominante de Facebook y Google en el mercado de la publicidad digital. Obligar a que las plataformas remuneren a los editores no cambiará el hecho de que ambas concentran la mayoría del gasto de los anunciantes. La caída que los medios experimentan en sus ingresos publicitarios no puede ser suficientemente compensada con el pago de las plataformas por su contenido. Sin revertir el oligopolio publicitario de Facebook y Google, cualquier negociación con los medios periodísticos no resuelve la asimetría de la relación.

La negociación colectiva tampoco es suficiente para equilibrar la relación. El enfoque económico no puede funcionar sin que los editores permitan enlazar el contenido en sus propios términos. Concederles esta posibilidad implicaría extender las protecciones de los derechos de autor y afectaría al libre flujo de información en la red. Solo entonces los editores podrían retirar su contenido de las plataformas como táctica de negociación.

En cualquier caso, negociar colectivamente no altera la dependencia de los editores por la distribución de su contenido. Los medios de comunicación necesitan a Facebook y Google para llegar a su audiencia. Las plataformas pueden prescindir de este contenido sin afectar gravemente a sus ingresos. El control sobre el tráfico web, mediante la arbitrariedad del funcionamiento algorítmico, solo agranda la asimetría entre ambos.

En este escenario, los programas de Facebook y Google para sustentar la industria periodística funcionan como una estrategia de relaciones públicas destinada a cumplir con las nuevas legislaciones bajo sus propios términos. La métrica para calcular el valor del contenido favorece a los grandes multimedios por contar con las mayores audiencias. Los medios pequeños no pueden acceder a los mismos beneficios en igualdad de condiciones. La negociación obligatoria se convierte en una transferencia de ingresos desde las plataformas dominantes hacia unos pocos multimedios supervisada por el Gobierno. El poder de mercado de Facebook y Google permanece intacto, mientras que la consolidación mediática tiende a agravarse.

Referencias bibliográficas

- ACOSTA-GONZÁLEZ, D. (2019). «Consideraciones en Torno a la Normativa sobre los Prestadores de Servicios en Línea y Editoriales de Prensa Propendida por la Nueva Directiva Europea sobre Derechos de Autor y Derechos Afines en el Mercado Único Digital». *La Propiedad Inmaterial*, núm. 27, pp. 95-119. DOI: <https://doi.org/10.18601/16571959.n27.04>
- Australian Competition and Consumer Commission (2019). *Digital Platforms Inquiry. Final Report*.
- Australian Competition and Consumer Commission (2020). *Mandatory news media bargaining code*.
- Autorité de la concurrence (2020). *Decision 20-MC-01*.
- BAKER; et al. (2019). «Five Principles for Vertical Merger Enforcement Policy». *Antitrust*, vol. 33, núm. 3. En: *Georgetown Law Faculty Publications and Other Works. 2148 (2019)*. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3351391>
- CHAVERN, D. (2019). *Testimony before the Committee on the Judiciary Subcommittee on Antitrust, Commercial and Administrative Law*.
- DE MIGUEL ASENSIO, P. A. (2019). «Mercado único digital y propiedad intelectual: las Directivas 2019/789 y 2019/790». *La Ley Unión Europea*, núm. 71, pp. 1-16.
- EASTON, W. (2021). *Changes to Sharing and Viewing News on Facebook in Australia*.
- GERADIN, D. (2019). «Complements and/or substitutes? The competitive dynamics between news publishers and digital platforms and what it means for competition policy». *TILEC Discussion Paper*, núm. 2019-003. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3338941>
- HEIMLICH, R. (2011). *Google Drives News* [en línea]. Disponible en: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2011/06/02/google-drives-news/>
- KAYE, K. (2021). «Google says publishers don't want collective bargaining as it starts news partnership talks in the US. USA Today disagrees». *Digiday* [en línea]. Disponible en: <https://digiday.com/media/google-says-publishers-dont-want-collective-bargaining-as-it-starts-news-partnership-talks-in-the-us/>
- LERÍA, R. S. (2020). «Plataformas de alojamiento y contenidos ilícitos en Internet. Reflexiones a propósito de la nueva Directiva 2019/790 sobre derechos de autor en el mercado digital». En: *Revista de Derecho Civil*, pp. 163-198.
- MORÁN, M. D. (2022). «La transposición del artículo 15 de la directiva 2019/790 en Francia: el nuevo derecho conexo reconocido a las editoriales de publicaciones de prensa». En: A. M. Parra; L. Alvarado Herrera; M. Jesús Blanco. *Derecho digital y nuevas tecnologías*.
- National Association of Broadcasters (2021). *Economic Impact of Platforms on Broadcasting*.
- News Media Alliance (2019). *Google Benefit from News Content. Economic Study*.
- News Media Alliance (2020). *How Google Abuses Its Position as a Market Dominant Platform to Strong-Arm News Publishers and Hurt Journalism*.
- OECD (2010). *News in the Internet Age*.
- OLMSTEAD; K., Mitchell, A.; Rosenstiel, T. (2011). *Navigating News Online: Where People Go, How They Get There and What Lures Them Away*. Pew Research Center's Project for Excellence in Journalism.
- Pew Research Center (2021). *Newspapers Fact Sheet. State of the News Media Project*.

- ROLNIK, *et al.* (2019). *Protecting Journalism in the Age of Digital Platforms*. Stigler Committee on Digital Platforms. News Industry Subcommittee. Stigler Center for the Study of the Economy and the State. University of Chicago Booth School of Business.
- ROSEMAIN, M. (2021). «French antitrust investigators say Google breached its orders on talks with news publishers». Reuters.
- SHEARER, E. (2018). «Social media outpaces print newspapers in the U.S. as a news source». Pew Research Center.
- SILVA, M. (2020). *A fact-based discussion about news online*.
- SUÁREZ URIBE, N. M. (2022). «Análisis del régimen de responsabilidad de los prestadores de servicios para compartir contenidos en línea establecido por el artículo 17 de la Directiva 2019/790». *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 10, núm. 1, pp. 145-180. DOI: <https://doi.org/10.14201/AIS2022101145180>
- WALKER, M. (2021). *U.S. newsroom employment has fallen 26% since 2008*.

Cita recomendada

KOMISSAROV, Serguei (2022). «Editores periodísticos frente a las plataformas digitales: políticas de competencia para la industria editorial». *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 36. UOC [Fecha de consulta: dd/mm/aa]
<http://dx.doi.org/10.7238/idp.v0i36.400255>



Los textos publicados en esta revista están –si no se indica lo contrario– bajo una licencia Reconocimiento-Sin obras derivadas 3.0 España de Creative Commons. Puede copiarlos, distribuirlos y comunicarlos públicamente siempre que cite su autor y la revista y la institución que los publica (*IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*; UOC); no haga con ellos obras derivadas. La licencia completa se puede consultar en: <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/es/deed.es>.

Sobre el autor

Serguei Komissarov
 Facultad de Periodismo y Comunicación Social
 Universidad Nacional de La Plata. Buenos Aires, Argentina
skomissarov@protonmail.com

Licenciado en Ciencias de la Comunicación y doctor en Comunicación Docente de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social (UNLP). Investigador especializado en economía política de la comunicación y la cultura (EPCC). Estudia políticas de competencia para plataformas y mercados digitales.

