

Ganadería y problemas de explotación de las tierras públicas en el oeste norteamericano a finales del siglo XIX y comienzos del XX: el caso del estado de Nevada

Ranching and public land issues in the American West in the late 19th and early 20th centuries: the case of the state of Nevada

Iker Saitua

Universidad del País Vasco (UPV/EHU), España

iker.saitua@ehu.es

RESUMEN:

Este artículo tiene como objeto analizar el proceso de concentración y acaparamiento de tierras públicas en el Oeste de Estados Unidos y especialmente en el estado de Nevada a finales del siglo XIX. Tiene por propósito analizar la estrategia de producción utilizada por las grandes compañías ganaderas para acabar con la competencia. Trata de demostrar cómo la posesión de las fuentes de agua creó la oportunidad de un uso exclusivo de los pastos públicos contiguos, para tratar de impedir que el ganado de los competidores pastara en estas tierras públicas.

PALABRAS CLAVE: Ganadería, Tierras públicas, Oeste norteamericano, Apropiación de recursos naturales, Derechos de agua.

ABSTRACT:

This article analyzes the process of concentration and grabbing of public lands in the American West, and especially in the state of Nevada in the late nineteenth century. Its purpose is to analyze the production strategy used by large livestock companies to finish with competition. It demonstrates how the possession of water sources created the opportunity for an exclusive use of the adjoining public pastures, thus trying to prevent the entry of competitors on these public lands.

KEYWORDS: Ranching, Public lands, American West, Appropriation of natural resources, Water rights.

INTRODUCCIÓN

En diciembre de 1886, un pequeño granjero anónimo de Star Valley, en el norte de Nevada, escribió la siguiente carta al editor del periódico *Elko Independent*: “(...) si se continúa con el método actual [de venta de tierras escolares de Nevada], en pocos años todas las buenas tierras de nuestro estado estarán en manos de unos pocos individuos (...)”. Continuó diciendo que la “venta de tierras escolares del estado debería detenerse de inmediato, excepto para los colonos reales, y que se debería exigir al colono que viviera y mejorara la tierra durante al menos dos años antes de que se le permitiera comprarla (...)”. Concluía la carta afirmando que “si todas las tierras cultivables están en manos de unos pocos individuos con fines ganaderos y especulativos no habrá incentivos para que el emigrante se quede con nosotros”.¹

Este granjero criticaba el sistema de enajenación de tierras escolares de Nevada que a finales del siglo XIX facilitó el acaparamiento de tierra por parte de algunos grandes propietarios de ganado vacuno. En 1880 el Congreso de los Estados Unidos había concedido 2,6 millones de acres de tierra al estado de Nevada, que se mantendrían en fideicomiso y se utilizarían para generar fondos destinados a pagar las escuelas en este estado. En la sesión legislativa del estado de 1881 se inició el proceso de venta de tierras escolares. Esto permitió que algunos grandes ganaderos adquirieran estratégicamente parcelas de tierra adyacentes a los pastos públicos más ricos y al mismo tiempo controlaran las fuentes de agua. Esta historia de las tierras

Recepción: 05 Octubre 2021 | Aceptación: 31 Enero 2022 | Publicación: 07 Marzo 2022

Cita sugerida: Saitua, I. (2022). Ganadería y problemas de explotación de las tierras públicas en el oeste norteamericano a finales del siglo XIX y comienzos del XX: el caso del estado de Nevada. *Mundo Agrario*, 22(51), e175. <https://doi.org/10.24215/15155994e175>



Esta obra está bajo licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es_AR

escolares en Nevada es en gran medida una historia del avance de los grandes intereses ganaderos y su continuo intento de monopolizar los recursos de las praderas mediante el control de las fuentes de agua.

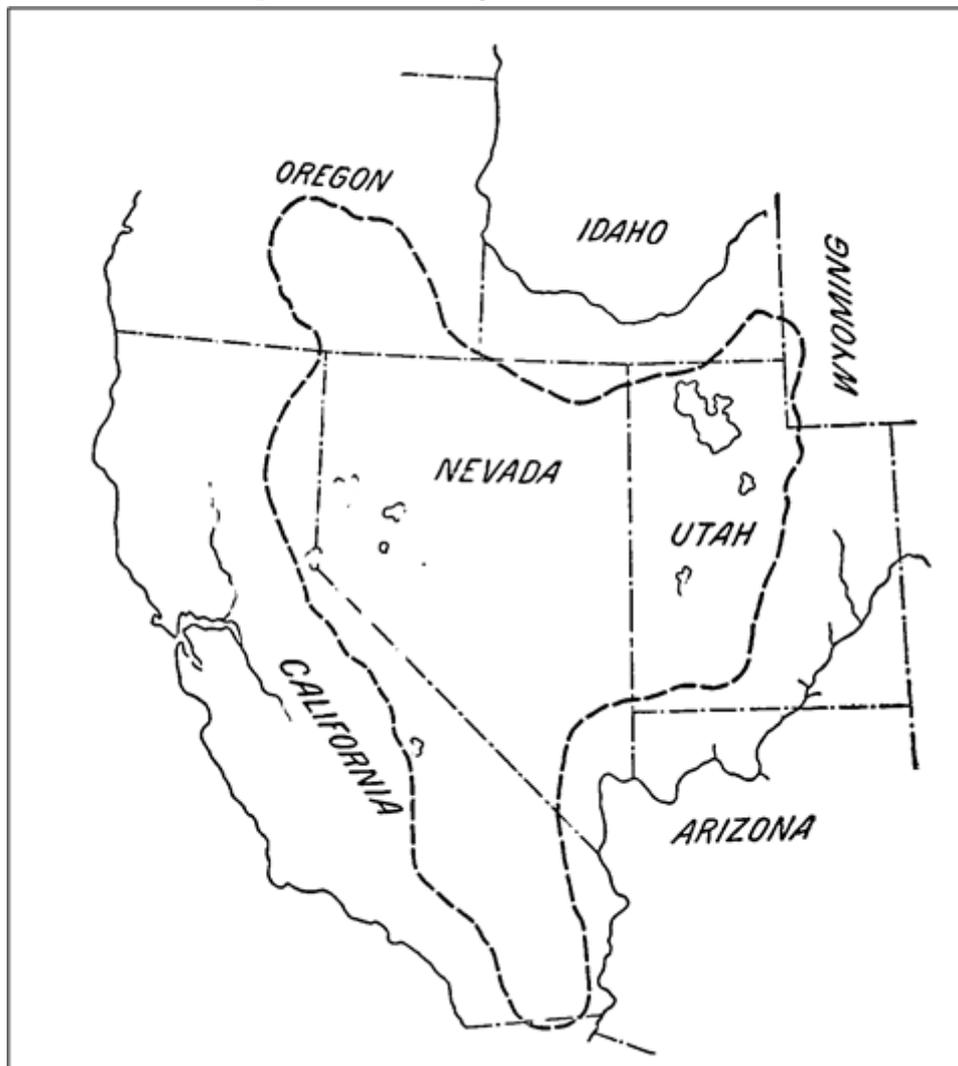
Este artículo tiene como objeto analizar este proceso de acaparamiento de tierras y aguas en la Gran Cuenca del Oeste norteamericano. Más concretamente, tiene por propósito analizar la estrategia de producción utilizada por algunas grandes compañías para acabar con la competencia. Trata de demostrar cómo la posesión de las fuentes de agua creó la oportunidad de un uso exclusivo de los pastos públicos contiguos, para impedir que el ganado de los competidores (pequeños y medianos ganaderos) pastara en estas tierras públicas debido a la falta de acceso a esas fuentes. Hasta prácticamente finales de la década de 1880, esta estrategia les sirvió a algunas grandes compañías para afianzar sus intereses económicos en el uso de las tierras públicas. Esta estrategia situaba en una situación ventajosa a esas poderosas compañías ganaderas de vacunos respecto de otras más pequeñas, lo que les permitía expandirse antes que otras y reducir significativamente los costes fijos de tierra. Pero, por otro lado, también otras empresas ganaderas más pequeñas que se establecieron posteriormente se pudieron beneficiar de estas tierras libres.

En la década de 1890 y comienzos del siglo XX, estos monopolios fueron puestos en tela de juicio. El gobierno federal se abstuvo de controlar y regular las actividades ganaderas en esas tierras. Esta política se mantuvo intacta hasta la aprobación de la Ley de Pastoreo Taylor de 1934, que acabó regulando las vastas extensiones de tierras públicas dedicadas al pastoreo. Esto quiere decir que, hasta 1934, las tierras del gobierno que no habían sido ni reservadas ni enajenadas seguían estando sin regular. Esta situación resultó ser problemática y conflictiva a medida que nuevos ganaderos exigían acceso a estos pastos libres. El *boom* de la industria ovina en la década de 1890 complicó aún más las cosas. Por lo general, las nuevas condiciones ecológicas y económicas de los años 1890 favorecieron la expansión del sector ovino en detrimento del vacuno. Entonces surgieron muchas empresas (pequeñas y medianas) dedicadas a la producción ovina que automáticamente se convirtieron en nuevos competidores para aquellas grandes compañías que trataban de monopolizar los pastos públicos. En este artículo argumento que, si por un lado, algunas compañías ganaderas se expandieron inicialmente aprovechándose de las tierras de dominio público, por otro lado, la pervivencia de la misma política agraria estimuló la aparición de nuevas compañías más pequeñas que acabaron desafiando la posición de las compañías más grandes. Y esto creó una situación insostenible que se prolongó hasta bien entrado el siglo XX. Pero antes de proseguir, voy a realizar una aclaración que me parece necesaria.

Este trabajo se centra en el área geográfica de la Gran Cuenca del Oeste norteamericano. La Gran Cuenca de Estados Unidos es considerada la región intermontañosa situada entre las Montañas Rocosas y la cordillera de la Sierra Nevada. Esta es una región climáticamente inhóspita en la que el problema para el desarrollo de la agricultura y, por ende, de producir suficiente alimentación para las poblaciones asentadas allí ha venido existiendo desde los primeros asentamientos. En 1889, el botánico y geógrafo estadounidense William H. Brewer escribió: “Siempre será una región intensamente interesante por sus fuertes contrastes entre el desierto inhóspito y la fertilidad productiva” (1887, p. 227).

La Gran Cuenca es una cuenca de drenaje interior que consiste en una topografía diversificada compuesta principalmente por cadenas montañosas, valles de altura, montañas de fuerte pendiente, cañones profundos y lagos prehistóricos. Esta región semiárida se extiende desde la actual mitad oriental del estado de Utah, unas pocas zonas del suroeste de Wyoming y el sureste de Idaho hasta algunas partes del centro-este de la Sierra Nevada en California, el sureste de Oregón y la mayor parte del estado de Nevada (Unrau, 1990, pp. 5-13; Houghton, 1986, pp. 23-25).² Este estudio se centra, especialmente, en este último estado.

FIGURA 1
Mapa del área de la región de la Gran Cuenca

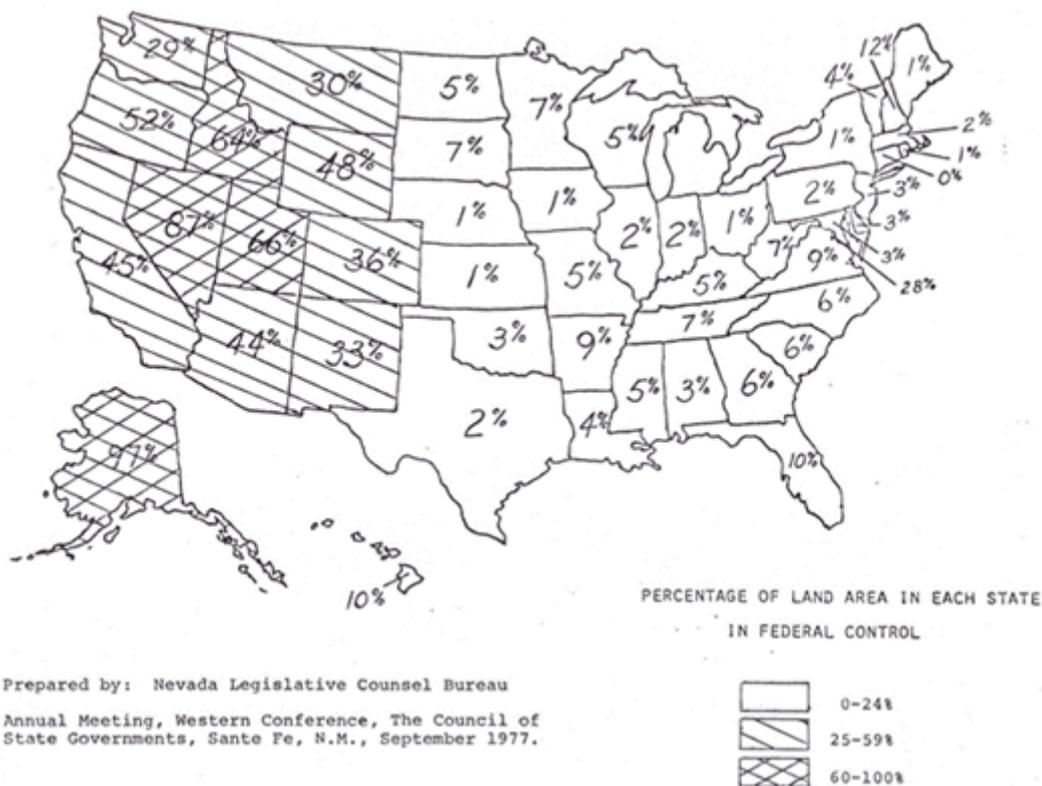


Fuente: Scofield, 1907, p. 10

En este artículo se hace especial hincapié en el caso del estado de Nevada por varias razones. En primer lugar, Nevada se encuentra en el corazón de la Gran Cuenca del Oeste norteamericano, que cubre casi todo Nevada excepto el extremo sur (donde se encuentra Las Vegas). En segundo lugar, Nevada ha sido (y sigue siendo) el estado con mayor porcentaje de tierras públicas, a pesar de que su porcentaje ha disminuido ligeramente con el paso de los años. En la actualidad, el 80,1 % del área total de Nevada son tierras de dominio público. Para ser más precisos, Nevada cuenta con 56.262.610 acres de tierras públicas sobre un área total de 70.264.320 acres (Congressional Research Service, 2020, pp. 7-8).³ Esta situación ha derivado en numerosos conflictos y controversias relacionados con el uso y gestión de estas tierras públicas desde finales del siglo XIX hasta la actualidad. Entre otros asuntos, como en muchas otras partes, fueron frecuentes los conflictos surgidos entre ganaderos por cuestiones de acceso a los pastos públicos (Hays, 1959, pp. 48-55). Asimismo, cabe destacar cómo entre finales de la década de 1970 y finales de la de 1980 Nevada se convirtió en el principal foco del movimiento conocido como *Sagebrush Rebellion*, conformado por ganaderos que reclamaba transferir las tierras públicas a los estados del Oeste. Si bien este movimiento fracasó, los sentimientos y conflictos que lo impulsaron han persistido hasta el día de hoy, como reflejan algunos casos de rebeldía más recientes contra el gobierno (McGreggor Cawley, 1993).⁴

A finales del siglo XIX, los pastos libres de Nevada eran todas las tierras de dominio público que no habían sido ni reservadas ni enajenadas como reservas forestales. Esto significa que en aquel momento más del 90 % de los pastizales eran libres y abiertos, pero eran propiedad del gobierno federal. En tercer lugar, la situación de Nevada, quizás más que cualquier otro estado de los Estados Unidos continentales, desafiaba los objetivos convencionales y aceptados de las leyes de enajenación de tierras públicas aprobadas por el Congreso de los Estados Unidos a lo largo del siglo XIX; leyes cuyo propósito fue enajenar el dominio público o privatizarlas en virtud de las diversas leyes agrarias de los Estados Unidos. La aridez desalentó o imposibilitó el asentamiento masivo de colonos en granjas o ranchos familiares. El asentamiento disperso y casi inexistente en las tierras públicas dejó grandes espacios de Nevada sin levantamiento topográfico hasta bien entrado el siglo XX, lo que impedía su privatización (Skillen, 2009, pp. 3-8).

FIGURA 2
Porcentaje de la superficie terrestre de cada estado bajo control federal en 1977



Fuente: Council of State Governments, 1977, Special Collections, University of Nevada Library, Reno, Nevada (Estados Unidos)

LAS TIERRAS PÚBLICAS DEL OESTE NORTEAMERICANO Y NEVADA

Para analizar y explicar este proceso de concentración y acaparamiento de tierras públicas dedicadas a praderas y prados permanentes en el estado de Nevada, resulta necesario comprender algunas cuestiones referentes a la formación de ese dominio público. Aquí se plantean tres preguntas de gran importancia. ¿Quién poseía las tierras de dominio público en Nevada? ¿Qué medidas adoptó el gobierno federal para proteger los pastos públicos? ¿La titularidad de los derechos de agua otorgaba derechos de uso de los pastos públicos colindantes?

En primer lugar, el Gobierno Federal es, y ha sido siempre, el propietario de estas tierras desde su transferencia a los Estados Unidos por el Tratado de Guadalupe-Hidalgo de 1848. Pero para responder esto es necesario ir un poco más atrás en la historia de este país (Rowley, 2016, p. 53). A partir del período de la

Confederación de los Estados Unidos, el Gobierno Central (y posteriormente el Gobierno Federal) afirmó la propiedad de las tierras del Oeste, tanto sobre la superficie como sobre el subsuelo mineral. La Ordenanza de Tierras de 1785 adoptada por el Congreso de la Confederación confirmó aún más dicha posesión cuando ideó un sistema de cuadrícula para el levantamiento topográfico de las tierras de dominio público al norte del río Ohio, o, mejor dicho, en el Viejo Territorio del Noroeste. Posteriormente, este sistema continuó con el proceso de expansión continental de los Estados Unidos que tuvo lugar a lo largo del siglo XIX. El sistema de cuadrículas permitía una parcelación rectangular de la tierra. Proporcionó un método para identificar la propiedad en la numeración de hileras, municipios, secciones y acres, ya fuera en la venta o en la concesión de tierras del Gobierno Federal; primero del Departamento del Tesoro, después de la Oficina General de Tierras, que fue establecida en 1812, y a partir de 1849, del nuevo Departamento del Interior (Linklater, 2002, p. 73; Gates y Sewenson, 1968, pp. 317-318).

Durante la primera mitad del siglo XIX, a medida que Estados Unidos se expandía hacia el Oeste, su sistema de prospección, venta y concesión de tierras también se exportó por todo el territorio conquistado.⁵ En 1848, el Tratado de Guadalupe-Hidalgo, que puso fin formalmente a la Guerra entre México y Estados Unidos, le dio a este último país la mayor parte de la región Suroeste, como se conoce hoy día, incluyendo las tierras del futuro Territorio, primero, y estado de Nevada, posteriormente.⁶ El descubrimiento de la veta Comstock en 1859 –junto con la crisis nacional de la secesión de los estados del Sur y la Guerra Civil– impulsó al Congreso a aprobar la Ley Orgánica de Nevada para establecer el Territorio de Nevada en 1861 a partir de las tierras del oeste del Territorio de Utah.

Tres años más tarde, la Ley Habilitante de Nevada de marzo de 1864 permitió que el Territorio de Nevada se convirtiera en un estado más al cumplir o serles reconocidos ciertos requisitos en una nueva constitución estatal. Entre los requisitos que debía cumplir, cabe destacar el siguiente punto: “Que las personas que habitan dicho territorio están de acuerdo y declaran que renuncian para siempre a todo derecho y título sobre las tierras de dominio público no apropiadas que se encuentran en dicho territorio, que las mismas estarán y permanecerán a la única y entera disposición de los Estados Unidos” (Douglass, 1907). Asimismo, el nuevo estado de Nevada acordó no gravar las tierras de dominio público, o mejor dicho, las tierras de propiedad del Gobierno Federal que pudieran ser enajenadas en un futuro. La explicitud de estas prohibiciones reflejaba la afirmación del Gobierno Federal de su soberanía suprema con respecto a los estados (Elliott, 1987, pp. 84-85; Brodhead, 1970, pp. 9-10; Brodhead y Hulse, 1986, pp. 234, 239).

Para finales del siglo XIX, en comparación con otros estados Nevada seguía contando con un porcentaje muy alto de tierras públicas sin privatizar. Tras las políticas de distribución o de “alienación” llevadas a cabo por el Congreso de los Estados Unidos en el siglo XIX, las tierras “sobrantes” o aquellas que no habían sido ni reservadas ni enajenadas siguieron siendo consideradas tierras de dominio público, hasta prácticamente el día de hoy. Esto incluía la mayor parte del estado de Nevada y mayormente sus vastos pastizales.

La segunda cuestión a aclarar es qué medidas adoptó el Gobierno Federal para proteger los recursos del pastizal en las tierras públicas. El Gobierno Federal, siendo el propietario de dicho dominio público, era consciente de la propiedad y de sus obligaciones. Pero no fue hasta después de un período de intensa explotación de estas tierras cuando por fin actuó como tal. Estas obligaciones incluían regular las actividades ganaderas y el consumo del pasto público mediante un sistema de permisos de concesión de privilegios de pastoreo.

En el proceso de poner orden en las actividades de pastoreo de diversos tipos de ganado en las praderas públicas, el Gobierno Federal, por instrucción del Congreso, asumió el deber de proteger estos pastos determinando su “capacidad de carga”. Es decir, ejercía su autoridad de excluir ganado en las tierras públicas y dirigir a los ganaderos a lugares de las tierras donde se podía utilizar el pasto y lejos de otros lugares donde estos recursos naturales podían resultar dañados por el uso ganadero continuo. De por sí, las agencias del Gobierno Federal encargadas de las tierras de dominio público establecían normas que, entre otros aspectos, fijaban a través de un sistema de permisos el ganado permitido tanto en tipo como en número. En este caso,

el Gobierno Federal trató de actuar como protector y conservador de estas praderas que eran propiedad del “pueblo” norteamericano y administrarlas por medio de sus agencias y organismos representativos. Sin embargo, y como veremos más adelante, estas medidas se implementaron demasiado tarde, ya en la década de 1890, y en algunos casos, como en el estado de Nevada, no se llegaron a implementar hasta comienzos del siglo XX.

Y la tercera cuestión se refiere a si la titularidad de los derechos de agua confería derechos de uso de los pastos públicos colindantes. En Nevada y en el Oeste norteamericano, la propiedad de los derechos de agua no confería ningún derecho de uso de los pastos públicos adyacentes. Los titulares de derechos de aguas no adquirirían el derecho al uso exclusivo de las praderas públicas que circundaban esas aguas. De hecho, no existe ningún caso documentado de ningún individuo que haya utilizado esos derechos de aguas para reclamar derechos de propiedad de pastos de dominio público. Algunos ganaderos sí intentaron excluir a otros competidores de los mejores pastos públicos, monopolizando los escasos recursos hídricos (Adams, 1916, pp. 324-326, 330-333; Wooton, 1932, pp. 37-40).

La presencia permisible del ganado en tierras públicas está, y siempre ha estado, a disposición de las autoridades federales, conforme a las normas y prácticas establecidas. De hecho, y al igual que ocurrió en otras partes del continente americano, la ganadería se convirtió en un sector clave en la expansión continental de los Estados Unidos hacia el Oeste. Desde la última década del siglo XIX, la intención del Congreso de los Estados Unidos fue que las agencias de gestión de tierras públicas protegieran las tierras y los recursos (incluido el pasto), y nunca tuvo la de permitir el libre uso de la tierra basándose en los derechos de aguas en tierras de propiedad del Gobierno Federal. Más concretamente, su intención era regir los pastos públicos exclusivamente por un sistema de permisos. Para entender mejor el papel y la actitud del Gobierno Federal ante las actividades ganaderas en los pastos públicos, es importante analizar primero la explotación minera en tierras de dominio público en el siglo XIX (Lopes, Moraes y Wilcox, 2020; Wooton, 1932, pp. 7-39).

AGUA, MINERÍA Y DOMINIO PÚBLICO

Independientemente de la condición de propiedad del dominio público, los mineros de California durante y después de la Fiebre del Oro de 1849 establecieron una serie de normas a nivel local para la distribución de las reclamaciones mineras. Estos “distritos mineros” registraban a nivel local la propiedad de los reclamos mineros por individuos. Estos individuos estaban obligados a seguir ciertas normas para mantener una propiedad operativa del reclamo. Además, los reclamos mineros como propiedad estaban sujetos a tasación e impuestos por parte de los condados de California. A todos los efectos, y en ausencia de cualquier supervisión o regulación federal sobre estas tierras públicas, la extracción de la riqueza mineral del dominio público se llevó a cabo bajo la protección de “las leyes, costumbres y normas locales de los mineros”. Lo mismo ocurrió en los distritos mineros de la *Comstock Lode* en Nevada entre 1860 y 1880, que fue el primer descubrimiento importante de mineral de plata en los Estados Unidos. El Congreso de los Estados Unidos, mediante la Ley de Lote o Sitio Urbano de 1863, facilitó a las localidades mineras establecer reclamos legítimos de derechos de superficie para viviendas domésticas y propiedades comerciales urbanas (Paul, 1963, pp. 170-171; Shinn, 1948; Rawls y Bean, 2008, pp. 108-109; Mack, 1936, p. 420).

El Congreso de los Estados Unidos, a través de la Oficina General de Tierras, ejerció más autoridad sobre las ventas de tierras, las donaciones a los estados y las leyes de asentamientos rurales. En lugar de supervisar la extracción de minerales y/o establecer reglas con el auge de la industria ganadera en tierras de dominio público del Oeste, el Gobierno Federal optó por no controlar las actividades de estos mineros y ganaderos. En un primer momento, el Congreso de los Estados Unidos se abstuvo de imponer controles sobre el pasto abierto cuando se negó a establecer un sendero de ganado nacional desde Texas hasta las praderas del norte de las Grandes Llanuras, o incluso a establecer un sistema de arrendamiento de pastos en las tierras públicas. El Congreso se interesó por los asuntos relacionados con el uso de las praderas cuando exigió que se retiraran

las alambradas y cercados que los ganaderos de forma ilegal habían levantado en los pastos públicos. Sin lugar a dudas, esta fue una medida inequívoca para demostrar su deseo de mantener esas extensas tierras públicas libres del dominio exclusivo de los ganaderos, o de ser cercadas con alambre de espino (Wooton, 1932, pp. 37-38; Osgood, 1929, pp. 190-193).

Ante la ausencia de una regulación federal, las comunidades locales con frecuencia tomaron la iniciativa de regular esas tierras públicas. Ejemplo de ello son los distritos mineros, los clubes de reclamo de tierras de Iowa y las asociaciones de ganaderos que promovieron la marcación del ganado como medio para identificar la propiedad en los rodeos, y dar caza a los cuatros. En 1873, el estado de Nevada aprobó la primera ley de marcas de ganado en respuesta a las demandas de los grandes ganaderos. Pero una aplicación laxa de la ley, por lo general, hizo que fuera ampliamente ignorada.⁷ En las décadas de 1860 y 1870, la regulación de la actividad ganadera en Nevada era frágil, imprecisa y en muchos casos inexistente (Stewart, 2006, p. 28; Patterson, 1987, p. 95).

Al final de la Guerra Civil, el Tesoro Federal y el Congreso buscaron nuevas fuentes de financiación para pagar la deuda contraída durante la guerra, que ascendía a más de 2,6 millones de dólares. Algunos sugirieron que el oro y la plata extraídos del dominio público en el Lejano Oeste se gravaran con impuestos, se arrendaran o se vendieran a las compañías mineras. Los círculos mineros del Oeste reaccionaron contra cualquier ley de este tipo en el Congreso. El senador por Nevada William M. Stewart se propuso obtener del Congreso una ley que reconociera el derecho legítimo de la minería a proceder libre de impuestos y continuar operando de acuerdo con las costumbres tradicionales y locales, del mismo modo que se había desarrollado en California. La Ley Minera de 1866 reconocía que si un usuario de agua (para la minería, la agricultura o los usos domésticos) desviaba el agua de una fuente, ese usuario tenía derecho a transportar el agua a través del dominio público en un derecho de paso al destino de uso sin ninguna obligación de poseer el lugar de desviación o las tierras entre la desviación y el punto de uso (Mack, 1936, pp. 430-436; Elliott, 1983, pp. 53-55).

La disposición sobre minería de la Ley de 1866 fue precursora de la Ley Nacional de Minería de 1872, en la que se reconocía el derecho del minero libre a realizar descubrimientos en dominio público y a explotar libremente esos descubrimientos. En lo que respecta al agua, en la Ley de 1866 los usuarios del agua, incluidas las empresas agrícolas y mineras, confiaban en sus reivindicaciones y en su derecho a transportar el agua a través del dominio público hasta los puntos de “uso beneficioso”. Cabe señalar que, en la distribución de los recursos de dominio público, el Congreso accedió al control local o a las “costumbres y prácticas” sólo en las actividades mineras y en el uso del agua en la minería, que también podía extenderse a otros usos, por ejemplo, la agricultura y el uso doméstico. En los asuntos relacionados con la tierra y las praderas, sin embargo, el Congreso continuó comprometido con sus intereses de propiedad, titularidad y supervisión (Paul, 1963, p. 169; Mack, 1936, pp. 430-436; Pisani, 1987, pp. 15-37; Elliott, 1983, p. 55; Shamberger, 1991, p. 5).

ACAPARAMIENTO DE LOS PASTOS DE NEVADA A FINALES DEL SIGLO XIX

A pesar del auge de la minería de plata y oro de Comstock, la población de Nevada siguió siendo escasa a finales del siglo XIX. Por un lado, una parte importante de ella se concentraba en los distritos mineros. Por otro lado, una población dispersa y pequeña de empresas ganaderas, trabajadores ferroviarios y agricultores se asentó y persistió a medida que las ciudades mineras comenzaron a disminuir. Por supuesto, las operaciones ganaderas y las pequeñas granjas, así como las comunidades mineras y el procesamiento de minerales, requerían agua, que era un bien escaso en Nevada. Como ya se ha dicho, la aridez en este estado desalentó o imposibilitó la gran colonización agrícola de finales del siglo XIX. Sin lugar a dudas, Nevada desafió los objetivos de la política agraria promovida por el Congreso de los Estados Unidos en el siglo XIX, que trataba de enajenar el dominio público de acuerdo con las diferentes leyes agrarias de los Estados Unidos (Wooton, 1932, p. 32; Shamberger, 1991, pp. 99-100; Robbins, 1942).

Inicialmente, muchos pequeños ganaderos optaron por asentarse u “ocupar” las tierras de dominio público que tenían acceso al agua. Por entonces, un problema añadido fue que muchas tierras de Nevada todavía no habían sido catastradas por la Oficina General de Tierras de acuerdo con las disposiciones del sistema de cuadrículas que hemos explicado más arriba. Además, por lo general, eran tierras marginales. La ocupación de tierras públicas pronto se convirtió en una práctica generalizada por familias de colonos que no podían acceder a la compra de esas tierras. Estos *ocupas* o *squatters* construyeron viviendas y edificios anexos y, lo más importante aquí, se aprovechaban del pasto público para alimentar su ganado. Estos *squatters* normalmente declaraban su intención de entablar un reclamo preferente de acuerdo con las leyes de los Estados Unidos. Generalmente, sin embargo, nunca se llevaban a cabo ya que esto requería el pago de al menos el precio mínimo impuesto por el gobierno de 1,25 dólares por acre. Por supuesto, mientras esos terrenos continuasen siendo legalmente de dominio público, no podían ser gravados como terrenos de propiedad privada.

Los gobiernos locales, no obstante, trataron de fiscalizar estos reclamos. En 1865, la legislatura de Nevada aprobó una ley de impuestos a la propiedad posesoria que autorizaba a los tasadores fiscales de los condados a tasar la “propiedad posesoria”, así como las mejoras en ella: casas, edificios anexos, corrales e incluso el ganado como propiedad personal. Por un lado, esta ley reconocía la persistencia del vasto dominio público no privatizado en Nevada y el problema que representaba para el gobierno estatal el gravar la riqueza privada sin violar las prohibiciones de gravar las tierras de dominio público. Además, la falta de tasación de las tierras públicas por parte de la Oficina General de Tierras creó otro problema para la financiación del estado a través del sistema de escuelas públicas, como lo requería la Constitución de Nevada.⁸

La Ordenanza de Tierras de 1785 reservaba la sección 16 de cada Municipio inspeccionado para el apoyo a la educación pública, y posteriormente, otra ley del Congreso añadió el Artículo 36. De esta manera, el Gobierno Federal concedía al estado de Nevada tres millones de acres de tierra de dominio público para el apoyo de su sistema escolar público. Dado que estas tierras no fueron tasadas inicialmente, su venta e ingresos públicos no estuvieron disponibles para los fondos del sistema escolar en Nevada (Walker, 2006, pp. 110-150; Gates, 1968, pp. 309-311). Pero a diferencia de la experiencia del Medio Oeste, como lo explicó el historiador John M. Townley, la concesión de tierras escolares (al igual que la gran mayoría de leyes agrarias de los Estados Unidos) no se adecuaba a las condiciones preexistentes de estados como Nevada, donde los terrenos cultivables no coincidían con sólo dos secciones en cada municipio (1978, pp. 63-73).

Gran parte de las secciones de tierras escolares se encontraban en las laderas y cimas de las montañas, así como en las zonas desérticas, que difícilmente podían ser adquiridas por los colonos agricultores y recaudar así fondos para las escuelas públicas. Finalmente, y respondiendo a la Legislatura de Nevada, el Congreso concedió directamente más de dos millones de acres a este estado para su distribución y venta a cambio de las secciones 16 y 36. En 1880, el Congreso aprobó una concesión de tierra a Nevada de 2,6 millones de acres. Posteriormente, la sesión legislativa de Nevada de 1881 inició el proceso de venta de estas tierras escolares.

Los demandantes podían comprar o reclamar hasta 320 acres de las antiguas subvenciones estatales del Gobierno Federal y hasta 640 acres de la subvención de 1880 de tierras escolares. Generalmente, las tierras se vendían a 1,25 dólares por acre, con generosos acuerdos de crédito. Significativamente, la tierra podía adquirirse en pequeñas parcelas de 40 acres y en configuraciones rectangulares, con lo que se formaban cintas de tierra a lo largo de las orillas de los arroyos o de los manantiales circundantes, abrevaderos o diversas fuentes de agua. Esta flexibilidad en la venta y distribución de tierras permitió a los aspirantes a propietarios esquivar las desventajas del sistema de tablero de ajedrez en parcelas perpendiculares. Asimismo, esta flexibilidad facilitó la monopolización de las praderas mediante la privatización de la propiedad del agua por las grandes compañías ganaderas. Por supuesto, esto iba en contra de ese espíritu empresarial del pequeño y mediano granjero, su voluntad de ahorro e inversión, y de la disponibilidad de recursos en las tierras del Oeste (Nimmo, 1885, p. 43044; Lane, 1974, p. 64; Adams, 1916, pp. 324-351; Young y Sparks, 1985, pp. 94-98).

Las grandes compañías eran las que en realidad podían realizar un pago inicial de 25 centavos por acre (a menudo eso no se exigía), con pagos anuales del 6 % de interés. En la mayoría de los casos, esto significaba

que por 6,5 centavos por acre al año obtenían el uso de esas tierras, monopolizaban las fuentes de agua y se aprovechaban del alimento en las praderas públicas. Estas compañías contaban con docenas de contratos en varias parcelas. Existía una estrecha colaboración entre la Oficina de Tierras del Estado y aquellas grandes compañías ganaderas. La propiedad de tierras bajas a los lados de los arroyos resultaba muy valiosa para pasto y cultivo de heno. Y de esta manera, también, se trataba de excluir a otros ganaderos de las fuentes de agua y del pasto circundante, donde el ganado solamente podía pastar si tenía acceso a fuentes de agua cercanas. Así, resultaba muy ventajoso poseer tierras alrededor de las fuentes de agua (Young y Sparks, 1985, pp. 97-98; Townley, 1978, p. 69). Se puede decir, por lo tanto, que el sistema de escuelas públicas mediante el cual se enajenaron tierras de dominio público contribuyó decisivamente al monopolio de los pastos públicos a través de la propiedad de ciertas fuentes de agua estratégicas.

Esta historia de la enajenación de las tierras escolares en Nevada es en gran medida la historia del avance de los grandes intereses ganaderos y su continuo intento de monopolizar los recursos pastoriles mediante el control de las fuentes de agua. Muchos de aquellos que entraron en un terreno público con la intención de asegurar una asignación bajo las leyes de propiedad eran individuos que anteriormente habían sido agentes o encargados de las grandes corporaciones ganaderas y que después compraron los títulos expedidos de estas propiedades a sus apoderados. Pero esta también es la historia de cómo los pequeños y medianos ganaderos (e incluso los pastores ovejeros trashumantes) resistieron a esa monopolización de los pastos públicos y continuaron haciendo uso de estas tierras públicas con el mismo derecho que las grandes compañías ganaderas. La finca ganadera o *home ranch* no era suficiente por sí sola para mantener en magnitud suficiente una explotación ganadera de estas características. Al igual que las grandes compañías, las fincas pequeñas dedicadas a la explotación ganadera extensiva requerían la utilización de tierras públicas. Y también, unas tierras arables dedicadas a la producción de heno, pastos de regadío y fuentes de agua (Young y Sparks, 1985, p. 99; Townley, 1978, p. 69).

Ante esta situación, el estado de Nevada trató de establecer medidas para ordenar la actividad ganadera. En 1889, su Legislatura exigió a aquellas operaciones ganaderas que para finales de ese año registraran y probaran sus reclamos preventivos sobre el dominio público. Aquellos “ocupantes ilegales”, que habían estado aprovechándose de estas tierras de dominio público y de las fuentes de agua desde comienzos de la década de 1860, ahora estaban obligados a pagar por esas tierras. Sin embargo, muchos de ellos no pudieron acreditar (ni tampoco conseguir el dinero para probarlo) estas propiedades, por lo que en muchos casos vendieron esas parcelas a grandes compañías ganaderas, lo que a su vez contribuyó a ese proceso de monopolización de tierras y fuentes de agua.

Otra ley de 1889 de la legislatura trató de cerrar el acceso del ganado desde las tierras de dominio público a las fuentes de agua rodeadas de tierras de propiedad privada. Esta ley obligaba a los propietarios de ganado que invadía propiedades ajenas a pagar doble por el daño causado por sus animales. Estaba dirigida principalmente contra la ganadería ovina trashumante. Más concretamente, la ley buscaba acabar con las actividades de las compañías ovejeras de fuera del estado de Nevada (principalmente de Utah y Idaho) que durante los meses de invierno operaban libremente en las tierras públicas de la sección oriental de Nevada, principalmente en el condado de White Pine. Sin embargo, la ley no era del todo eficaz, ya que las ovejas podían aprovecharse del agua, almacenada principalmente en forma de nieve, que se encontraba en las cumbres de las montañas y zonas altas, que eran, a su vez, inaccesibles para el ganado vacuno.

Asimismo, con esta medida se trató de que todos los reclamos de agua se registraran en las secretarías de cada condado a fin de afirmar y mapear los puntos de desviación (con sus fechas), así como la cantidad de agua reclamada. Sin lugar a dudas, se trataba así de dar mayor estabilidad y seguridad a la producción ganadera de gran propiedad. Con el endurecimiento de las leyes contra toda intrusión no autorizada en tierras de propiedad privada y el reconocimiento de los reclamos al uso y aprovechamiento de las aguas se brindaba una mayor protección a los grandes propietarios ganaderos, ya que a través del control de dichos reclamos podrían

esperar un uso más seguro del pasto público circundante. Ejemplo de ello fueron John Sparks y John Tinnan, que para finales de 1880 habían forjado un imperio ganadero en el noreste del estado de Nevada.

En 1890, la Corte Suprema de Nevada declaró inconstitucional la ley de registro del derecho al agua. Ni siquiera la Ley Carey del Congreso en 1894 fue capaz de ayudar al establecimiento de pequeños ganaderos y agricultores en las tierras de Nevada. Esta ley ofrecía un total de 160 acres de tierras públicas gratuitas a los ciudadanos, con la condición de convertir en irrigadas las tierras públicas reclamadas. Sin embargo, la mayoría de los estados no aceptaron estas tierras debido a los costos administrativos que tenían que asumir, y Nevada fue uno de ellos. El estado no estaba en condiciones de financiar ni administrar un programa de irrigación.

Los grandes ganaderos de Nevada gozaron de una buena relación con el gobierno estatal. El objetivo de estos ganaderos era monopolizar los pastos de dominio público mediante el control de las fuentes de agua. Es decir, su estrategia no era poseer todas las tierras públicas que explotaban, sino tierras limitadas y recursos hídricos estratégicos, y de esta manera controlar los pastos públicos circundantes. Aquí, a su vez, hubo dos estrategias: por un lado, validar los derechos de propiedad sobre estas tierras de dominio público en virtud de una ley de registro; y por el otro, garantizar los derechos ribereños mediante la propiedad de tierras alrededor de fuentes de agua, que la venta de tierras escolares facilitó para hacer valer reclamos ribereños (Young y Sparks, 1985, p. 99; Townley, 1978, p. 70; Shamberger, 1991, pp. 6, 11-16; Rowley, 1996, p. 56; Pisani, 2002, pp. 89-90).⁹ De esta manera, el acaparamiento de agua ofrecía una estrategia ganadora a aquellas grandes compañías ganaderas, ya que no sólo significaba el monopolio del agua, sino también la monopolización de los pastos públicos adyacentes. De ahí que se las calificara como “acaparadores de tierras” o *land grabbers*.¹⁰ Sin embargo, dicha situación cambiaría a partir de la década de 1890.

CRISIS DE LA GANADERÍA EN LA DÉCADA DE 1890

El invierno de 1889-1890 fue el desastroso *White Winter* en las praderas del norte de Nevada. Después de un hecho climático tan extremo, los ganaderos abandonaron el clásico sistema de pastoreo abierto y pusieron mayor énfasis en la cría de heno para la alimentación de invierno. El "Invierno Blanco" redujo significativamente el número de cabezas de ganado en las praderas de Nevada en beneficio de los pastores de ovejas. James Young escribe: " (...) el efecto neto inmediato del invierno blanco fue la libertad para que la industria de las ovejas de pastoreo se expandiera sin la competencia de los ranchos de ganado previamente establecidos". Al agotamiento de las hierbas perennes le siguió la invasión de plantas anuales, arbustos y artemisa, que no afectaron negativamente el pastoreo de ovejas. Mientras que las explotaciones más pequeñas se esforzaban por recoger los pedazos, las praderas estaban ahora abiertas a rebaños externos, especialmente de ovejas (Young y Sparks, 1985, pp. 135, 133-136).

Tras este invierno, muchas compañías ganaderas (grandes y pequeñas) quebraron.¹¹ Este es el caso de la importante compañía Sparks-Tinnen en el condado de Elko. Entre 1885 y 1890, esta compañía pasó de contar unos treinta y ocho mil terneros a tener únicamente unos sesenta y ocho. A pesar de las enormes pérdidas, John Sparks fue capaz de comprar la parte restante de su socio y entrar en una nueva sociedad con el también Barón del ganado Jasper Harrell (Young y Sparks, 1985, p. 134). Otro ejemplo significativo es el rancho de N. Henry A. Mason. En 1880, Mason poseía más de 30.000 cabezas de ganado y 90.000 acres de tierra. Tras el invierno de 1889-1890, Mason vendió el rancho a Henry Miller, uno de los grandes propietarios de ganado en California (Ferris, 1967, pp. 211-212).

El invierno de 1889-1890, sin duda alguna, puso en peligro la existencia misma de la hasta entonces próspera industria vacuna. En comparación con el sector vacuno, las pérdidas del sector ovino fueron menores. El sistema de pasto abierto ya no podía mantenerse sin un mayor aprovisionamiento de alimento adicional para el invierno, una henificación más extensa durante los meses de verano y el riego de campos de heno.

Por supuesto, esto implicaba una estrategia de inversiones arriesgadas, para períodos largos, que muchos no estuvieron dispuestos a asumir. El riesgo era muy alto. Otros muchos ni siquiera pudieron afrontar tales inversiones de capital. El costo de la producción ganadera se incrementó en un 50 % a comienzos de la década de 1890. A pesar de ello, con la reducción de la cabaña ganadera en toda la Gran Cuenca, los ganaderos ahora contaban con más tierras públicas para pasto, aunque muchas áreas habían quedado muy deterioradas a causa del sobrepastoreo continuo de la década de 1880. El sobrepastoreo contribuyó a la desaparición de algunas especies de hierbas perennes nativas, a la desnudez del suelo y a la pérdida de agua. El vacío creado por la disminución en el número de ganado vacuno en Nevada fue llenado rápidamente por el sector ovino (Young y Sparks, 1985, p. 135).

En la década de 1890, la ganadería ovina se expandió rápidamente en Nevada. En los años 1890-1899, según el censo agrícola de 1900, la población total de ovejas en Nevada aumentó de 273.469 a 568.251 cabezas, más que el número total de ganado vacuno aseado (véase Tabla 1). En principio, en ese contexto de cambio e incertidumbre permanente la ganadería ovina no entrañaba tantos riesgos como la ganadería vacuna. Por un lado, si algo caracteriza a la oveja, en general, es su gran capacidad de adaptación al medio. Por el otro, las ovejas tienden a ser más resistentes a las plantas venenosas que los bovinos y otros animales de pastoreo.

A esto hay que sumar que, en la primavera de 1890, con el agotamiento de las hierbas perennes en años anteriores a causa del sobrepastoreo excesivo y de sequías prolongadas, arbustos y hierbas anuales invadieron rápidamente los pastos públicos. La *Purshia tridentata*, con el nombre común de *bitterbrush*, una planta altamente deseable y productiva para las ovejas, invadió gran parte del pasto público del norte de Nevada. Pero al mismo tiempo, también se dio en esos pastizales la expansión del arbusto tóxico *Artemisia tridentata* y la de los árboles de *pinyon-juniper*. Esta transformación de los recursos herbáceos en la Gran Cuenca favoreció la ganadería ovina en detrimento de la vacuna (Hynd, 2019, p. 165; Young y Sparks, 1985, p. 135).¹²

Por otro lado, cabe recordar que en general el ciclo vital del ganado ovino es más corto que el vacuno. En principio, y como siempre, esto les permitía a los productores responder con rapidez a las señales del mercado y también obtener beneficios a corto plazo, principalmente en lo referido a la producción de carne. Así, un ovejero podía comercializar sus corderos en un período inferior a doce meses, si eso le convenía a su empresa. Al mismo tiempo, dada la afluencia de la lana norteamericana al mercado internacional, la producción de carne de oveja, como subproducto de la industria ovina, adquirió mayor importancia durante los años de la década de 1890. Nevada, que contaba todavía con abundantes tierras públicas sin enajenar ni reservar, ofrecía los recursos para aprovechar las condiciones favorables del mercado nacional e internacional de la lana y carne de oveja (Church, 1908, p. 338).¹³

TABLA 1
Número total de ovejas y ganado ovino en el estado de Nevada 1860-1900

Nevada	1860	1870	1880	1890	1900
Cabezas de ganado ovino	376	11.018	280.695	273.469	568.251
Cabezas de ganado vacuno	5.471	31.516	216.823	210.900	304.131

Fuente: Oficina del Censo de los Estados Unidos, Informes del Censo. Vol. V, Twelfth Census of the United States, Taken in the Year 1900, Agriculture. Pt. I, Farms, Live Stock, and Animal Products (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1902), 704, 708

En ese momento, aprovechando la situación, en Nevada surgieron muchas compañías (pequeñas y medianas) de ganado ovino. Muchas de estas empresas fueron establecidas por inmigrantes (por ejemplo,

griegos, portugueses o vascos) y con capital que habían acumulado como resultado del trabajo asalariado en este sector. Hubo también compañías dedicadas a la cría de ganado vacuno (algunas de ellas, grandes empresas) que se convirtieron a la producción de ovinos motivadas por una rentabilidad potencial en el corto plazo (Saitua, 2016, pp. 68-69; Saitua, 2020, pp. 122-123; Young y Sparks, 1985, pp. 244-245). Pero con el crecimiento en número de cabezas del ganado ovino la competencia por el uso del suelo de pastos públicos recrudesció. Aquellos grandes ganaderos, que años antes habían acaparado las tierras más productivas mediante el control de las fuentes de agua y el sistema de tierras escolares en Nevada, comenzaron a demandar una regulación de la ganadería en tierras públicas. Sin embargo, esto tardaría en llegar.

REGULACIÓN DE LOS PASTOS PÚBLICOS A FINALES DEL SIGLO XIX Y COMIENZOS DEL XX

En la década de 1890, el Congreso inició una reorganización parcial del dominio público. En respuesta a los llamamientos para conservar los recursos forestales del país, el Congreso otorgó al Presidente la autoridad para proclamar reservas forestales en tierras de dominio público, sobre todo en el Oeste. El establecimiento de reservas forestales fue un primer paso para conservar y proteger los recursos hídricos y madereros. Con la aprobación de la Ley de Revisión de Tierras de 1891, el Congreso prohibió la enajenación de tierras públicas en las tierras designadas o proclamadas como reservas forestales (Miller, 2001, pp. 138-139; Rowley, 1985, pp. 4-5, 54).

Más tarde, en 1897, el Congreso aprobó además la Ley Orgánica Forestal o de Uso del Bosque. Esta ley permitía el uso de los recursos en las reservas, pero sólo bajo la regulación y supervisión del Departamento del Interior, desde el cual se administraban las reservas forestales originales. Para 1898 y 1899, el Departamento del Interior y su Oficina General de Tierras se movilizaron para regular y limitar el número de ganado que pastoreaba en las reservas forestales recién establecidas (Steen, 1976, pp. 56-61). Durante la década de 1890, mientras las reservas forestales se proclamaban en estados como California, las tierras públicas de Nevada no se reservaron hasta después de 1905. Dado que no había reservas forestales en Nevada durante la década de 1890, había praderas libres y abiertas incluso en los valiosos pastos de alta montaña. En los todavía abundantes pastizales abiertos de Nevada, la aplicación de la ley era débil o inexistente, lo que daba pie a muchos conflictos. Esto representaba un problema importante para aquellas grandes compañías ganaderas que habían forjado sus explotaciones en parte gracias al sistema de tierras escolares.

El principal problema que encontraban estos ganaderos fue el de los pastores transeúntes que todavía operaban en las tierras de dominio público en Nevada (Lane, 1974, pp. 63-74). Entre 1890 y 1910, la legislatura de Nevada respondió con la promulgación de varias leyes de marcas de ganado y de allanamiento, en un intento de dar cierta protección a las grandes compañías. Pero estas medidas no fueron suficientes para proteger los intereses de estos grandes propietarios. A finales del siglo XIX, los problemas en las praderas de Nevada exigían alguna autoridad que ordenara las crecientes tensiones entre los ovejeros itinerantes y los ganaderos propietarios de ganado vacuno. Otra vía fue la creación y expansión de reservas forestales en Nevada, y así excluir a los ovejeros de estas tierras. Sin embargo, esto no fue fácilmente justificable.

La escasez de tierras arboladas en este árido estado hacía difícil que Nevada pudiera optar a la designación de reservas forestales. El 10 de agosto de 1904 Gifford Pinchot, jefe de la División de Bosques del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, y en nombre de la Comisión de Tierras Públicas, envió una carta a John Sparks, gobernador de Nevada, en la que le hacía algunas preguntas sobre las tierras de propiedad estadual y su relación con el dominio público. Desde Carson City, Edward Kelley, agrimensor general de Nevada, le contestó. Las respuestas reflejaban cómo, a principios del siglo XX, las tierras públicas de Nevada permanecían en gran medida sin regulación ni protección, y “ninguna de las tierras revertidas que ahora son propiedad del estado son tierras madereras”. Sólo después de 1905, con la transferencia de las reservas forestales del Departamento del Interior al Departamento de Agricultura, se crearon en Nevada bosques nacionales bajo la administración del Servicio Forestal (Lane, 1974, p. 142).

En febrero de 1905, durante la Administración de Theodore Roosevelt (1901-1909), las funciones y responsabilidades administrativas del Departamento del Interior se transfirieron a una agencia recién creada, el Servicio Forestal, dentro del Departamento de Agricultura. Gifford Pinchot, amigo y asesor de Roosevelt, fue nombrado Jefe Forestal de la nueva agencia. A principios de siglo, para Pinchot, el pastoreo era una de las actividades económicas más importantes de las reservas forestales. En 1905, Pinchot y el Servicio Forestal continuaron aplicando un sistema de permisos para el pastoreo que había iniciado la Oficina General de Tierras. El sistema de preferencias persistió en el programa de pastoreo emprendido por el Servicio Forestal tras la transferencia de las tierras de los bosques reservados al Departamento de Agricultura en 1905. El Servicio Forestal publicó un *Libro de Uso* que definía las normas de uso de los recursos en el marco de un permiso de adjudicación. En 1902, el Departamento de Interior, a través del Manual de Reservas Forestales, había establecido que el Secretario de Interior tenía autoridad para restringir cualquier actividad de pastoreo con el objetivo de proteger las reservas forestales. El nuevo proyecto del Servicio Forestal realizaba afirmaciones similares para el Secretario de Agricultura (Miller, 2001, pp. 162-164; Rowley, 1985, pp. 46-59).

El *Libro de Uso* establecía normas sobre las temporadas de pastoreo, fijaba el número de cabezas de ganado y expedía permisos de pastoreo en función de la propiedad y de los criterios de uso tradicional. Se disponía de tres clases de permisos de pastoreo: en primer lugar, la clase A para aquellos propietarios de ranchos dentro de los bosques nacionales o adyacentes a ellos que habitualmente pastoreaban el ganado en las tierras que ahora se encontraban dentro de los bosques nacionales; en segundo lugar, la clase B para aquellos que poseían una propiedad cerca de los bosques nacionales y que tradicionalmente pastoreaban el ganado en estos pastos de alta montaña; y en tercer lugar, la clase C para los pastores itinerantes que no poseían una propiedad o un rancho propio. Los distintos permisos se concedieron en función de estos criterios de preferencia. Todos los permisos concedidos se consideraban privilegios de pastoreo, no derechos, por parte del Servicio Forestal. El sistema de preferencias favorecía a las dos primeras clases y generalmente excluía a la tercera o a los permisos de la clase C. Además, el Servicio Forestal basó su sistema de preferencias en el concepto de “propiedad conmensurable”. El principio de conmensurabilidad exigía que los pastores poseyeran suficientes tierras privadas para mantener la alimentación invernal del ganado cuando este debía ser retirado de los bosques nacionales al final de la temporada de pastoreo. El Servicio Forestal consideraba que estas políticas eran el mecanismo para defender a los ganaderos propietarios de tierras establecidas y a las pequeñas explotaciones domésticas contra la intrusión de los pastores de ovejas itinerantes (Rowley, 1984, pp. 61-67; Rowley, 1985, pp. 58-62).

Los inspectores forestales se adentraron en Nevada para delimitar posibles reservas forestales. Los nuevos bosques nacionales en las altas cordilleras supusieron la ampliación de las normas de pastoreo en las elevaciones más altas y mejor regadas. La reclasificación del uso de la tierra tenía que cumplir el plan general de gestión de los recursos de pastoreo en el Bosque Nacional según el *Libro de Uso* y la clasificación de los permisos de pastoreo. El objetivo principal era siempre, en palabras de un supervisor forestal llamado Mark Woodruff, “corregir los abusos de los pastos y dar el grado de protección a las personas que son residentes permanentes, propietarios de tierras y de valor para el estado, que se requiere para construir una comunidad próspera”. Señaló que el Servicio Forestal debía adoptar “una posición positiva a favor del constructor de viviendas frente al pastor transitorio”. En su opinión, la conservación de estos pastos debía tener en cuenta únicamente los intereses de los “grandes propietarios de tierras cercanas al Bosque Nacional, que invierten en más tierras año tras año, que poseen casas importantes y que contribuyen al desarrollo de este estado”.¹⁴

En 1905, con la llegada de la gestión de tierras federales a partes del dominio público en Nevada (pastos de montaña), el Servicio Forestal trató de limitar o excluir el pastoreo itinerante de las tierras que administraba. Sin embargo, las todavía abundantes tierras de pastoreo públicas más allá de los bosques nacionales del Servicio Forestal dentro del estado eran cualquier cosa menos ordenadas. Los rebaños de ovejas itinerantes seguían desplazándose a las cuencas y a los pastizales cada temporada. La ampliación de la normativa sobre pastos del Servicio Forestal a las tierras de pastoreo de dominio público fuera de los bosques nacionales era

la solución para detener la itinerancia de las ovejas y ofrecía la perspectiva de una mayor estabilidad en los pastos. Esta propuesta, sin embargo, nunca llegó a concretarse. Aunque quienes representaban los intereses del pastoreo de ganado estaban generalmente satisfechos con las políticas de pastoreo del Servicio Forestal, estaban descontentos con la falta de atención a las regulaciones de pastoreo y con la indiferencia a la caótica situación del pastoreo en las tierras públicas de Nevada más allá de los límites del Servicio Forestal.

¿Qué pasaba con las tierras públicas de pastoreo que estaban fuera de los nuevamente establecidos bosques nacionales? En el caso de Nevada, los terrenos del Servicio Forestal se encontraban principalmente en las tierras de alta montaña, extendiéndose a lo largo de las cadenas montañosas de norte a sur, como cordilleras sucesivas a lo largo del estado, de este a oeste hasta la Sierra Nevada de California. Los rebaños de ovejas itinerantes todavía podían deambular en las tierras públicas fuera de los bosques nacionales. Los propietarios de los ranchos y las diversas comunidades de negocios locales que dependían de la prosperidad de los ranchos se quejaron continuamente de esta situación al gobierno estatal, los representantes y los senadores en Washington, DC. Los gobiernos locales o los condados imponían impuestos sobre las cabezas de ganado ovino, que a menudo eran difíciles de recaudar debido al constante movimiento de los rebaños de ovejas. El resentimiento contra estos rebaños transeúntes persistió.

Qué hacer con los pastizales libres fue un tema de debate político tanto a nivel local como nacional. El senador por Nevada Francis G. Newlands abogó por arrendar las tierras públicas restantes. Otros creían que una modificación de la *Homestead Act* podría fomentar la creación de más ranchos en estas tierras. Así, la *Stock Homestead Act* de 1916 trató de resolver este problema. Esta ley permitió a los ganaderos privatizar las tierras destinadas al pastoreo y el cultivo de forraje para el ganado. Más concretamente, proporcionaba a los colonos un máximo de 640 acres de tierra pública –una sección completa o su equivalente– para fines ganaderos. A diferencia de la *Homestead Act* de 1862 o de la *Homestead Act* ampliada de 1909, la tierra que se adjudicaba en virtud de la ley de 1916 separaba los derechos de superficie de los derechos del subsuelo, lo que dio lugar a lo que posteriormente se conoció como propiedades divididas. En el caso de Nevada, los 640 acres de tierra libre tentaron a pocos a tomar tierras bajo los términos de un acuerdo de *homestead* (McLane, 1978; Adams, 1918, pp. 107, 148, 151; Rowley, 2000, p. 106).

Fuera de los bosques nacionales seguía habiendo grandes extensiones de pastos de propiedad federal, mucho más extensas que las controladas por el Servicio Forestal, sin supervisión reguladora federal sobre el pastoreo de ganado. En estas extensas tierras de dominio público fuera de los bosques nacionales persistió una situación potencialmente confusa y violenta. Finalmente, después de muchas dudas, el Congreso extendió, con la Ley de Pastoreo de Taylor de 1934, un programa de control del pastoreo a las tierras de dominio público restantes. Esta ley abordó, por fin, la cuestión de los pastos libres y abiertos en el Oeste. Aportó cierto grado de regulación y mayor estabilidad de la actividad ganadera en las tierras de dominio público fuera de los bosques nacionales.

La ley buscaba descentralizar localmente la gestión de las tierras públicas y alcanzar un equilibrio entre su protección y su explotación. Bajo esta ley, el principal instrumento de control del pastoreo a nivel local era la Junta Consultiva, compuesta por ganaderos locales establecidos con representación del Servicio de Pastoreo, que facilitaba la organización de la Junta Consultiva y los Distritos de Pastoreo locales. El mayor logro de la primera División de Pastoreo fue sin lugar a dudas persuadir a los rancheros para que se unieran a las Juntas Consultivas y se reunieran en un espíritu de cooperación para parcelar el uso de la pradera y establecer el número de ganado en las praderas o en sus respectivos Distritos de Pastoreo. Las operaciones de la División de Pastoreo, y más tarde del Servicio de Pastoreo, en general acomodaron a las comunidades ganaderas locales en sus procesos de toma de decisiones en las deliberaciones de las Juntas Consultivas, que favorecieron a la comunidad ganadera establecida en la concesión de permisos de pastoreo. El resultado fue la estabilidad en la pradera para los usuarios establecidos, las bajas tasas de pastoreo, las pocas reducciones en el número de animales y la reticencia a conceder preferencias de pastoreo a recién llegados o a otros usuarios de la pradera. A esta ley le siguieron varias fases de puesta en práctica hasta la creación de la Oficina de Gestión de Tierras

o *Bureau of Land Management* en 1946. Antes del establecimiento de estas agencias federales para gestionar el pastoreo, la competencia por los escasos recursos de forraje y agua en las áridas praderas de Nevada no cesó (Calef, 1960, pp. 52-57; Foss, 1960, pp. 58-72; Merrill, 2002, p. 148; Skillen, 2009, p. 7).¹⁵

CONCLUSIONES

A finales del siglo XIX, las grandes compañías ganaderas de Nevada, al igual que ocurrió en otros estados del Oeste, llegaron a controlar grandes extensiones de pastos en tierras públicas a través de la propiedad de abrevaderos estratégicos y fuentes de agua. Es decir, la estrategia de estos grandes ganaderos consistió en acaparar algunas tierras y aguas estratégicas, y así controlar los pastos públicos circundantes. Para ser más precisos, muchas grandes compañías ganaderas recurrieron a reclamar las fuentes de agua o a comprar las zonas ribereñas alrededor de las fuentes de agua para excluir a los competidores del uso de los pastos públicos adyacentes. Este acaparamiento del agua como medio de monopolización de los prados públicos de Nevada comenzó de manera sistemática en la década de 1880. El sistema de escuelas públicas contribuyó decisivamente al monopolio de los pastos de dominio público mediante la propiedad de dichas fuentes de agua y tierras estratégicas. De aquí se puede concluir que el monopolio del agua otorgaba a estas grandes compañías su posición dominante en la industria ganadera del estado.

Pero en realidad la propiedad de los abrevaderos y los derechos de aguas no confería ningún derecho de propiedad ni tampoco de exclusividad al uso de los pastos en las tierras públicas circundantes. Esto fue así antes y después de la llegada de las agencias federales (como el Servicio Forestal), que acabaron gestionando parte de las tierras de dominio público en Nevada y en todo el Oeste. Estas tierras no estaban sujetas a ninguna regulación. Eran tierras de uso libre y común. Dicho de otra manera, el Gobierno Federal era el propietario de esas tierras públicas en Nevada desde 1848 y permitía el libre aprovechamiento de estas praderas. Por lo tanto, cualquier productor tenía el mismo derecho a hacer uso de estos pastos públicos para su ganado, al margen de las propiedades y derechos de aguas que pudiera tener.

Así, los grandes propietarios de ganado utilizaron su control sobre el agua para excluir a otros ganaderos del uso de los pastos públicos. Esta situación resultó ser problemática y conflictiva a medida que nuevos ganaderos exigían acceso a estos pastos. El *boom* de la industria ovina en la década de 1890 complicó aún más las cosas. Por lo general, las nuevas condiciones ecológicas y económicas de los años 1890 favorecieron la expansión del sector ovino en detrimento del vacuno. Surgieron muchas empresas dedicadas a la producción ovina, que automáticamente se convirtieron en nuevos competidores para aquellas grandes compañías que trataban de monopolizar los pastos públicos. En este momento, además de un continuo agotamiento de los recursos pastoriles, los conflictos entre los ovejeros y los ganaderos por el acceso a los lugares de pasto recrudecieron.

En su intento por defender los intereses de las fincas ganaderas que dominaban el sector ganadero vacuno, el estado de Nevada trató de establecer un orden y regular la actividad ganadera. Los mayores esfuerzos en este sentido se llevaron a cabo durante la década de 1890 con el aumento de la población ovina y una mayor competencia por el control de los pastos. Pero sus intentos fueron en vano ya que el gobierno de Nevada no tenía potestad para legislar sobre este vasto dominio público. Como ya se ha dicho, el Gobierno Federal era el único propietario de esas tierras públicas. En resumidas cuentas, el Gobierno Federal era parte del dilema o problema que se ha analizado aquí. No fue sino hasta comienzos del siglo XX cuando el Gobierno Federal comenzó a regular los pastos públicos en Nevada.

En 1905, la situación de los pastos libres y abiertos en Nevada cambió algo cuando el nuevo Servicio Forestal de los Estados Unidos (*U.S. Forest Service*) comenzó a establecer un programa de control de pastos en los recién creados bosques nacionales. Sin embargo, estos nuevos bosques nacionales representaban menos del diez por ciento de todo el dominio público de Nevada. Eso quiere decir que todavía, fuera de esos bosques nacionales, había grandes extensiones de pastos públicos (mucho más extensas que las controladas por el Servicio Forestal) donde la actividad ganadera no estaba regulada por ninguna agencia del gobierno. Así, en

estas extensas tierras de dominio público de Nevada, fuera de los bosques nacionales, persistió una situación confusa durante muchos años más, hasta que finalmente se aprobó en 1934 la Ley Taylor de Pastoreo.

REFERENCIAS

- Adams, R. (1916). Public Range Lands: A New Policy Needed. *American Journal of Sociology*, 22(3), 324-351. Recuperado de <https://www.journals.uchicago.edu/doi/pdf/10.1086/212621>
- Adams, R. (1918). *Taxation in Nevada: A History*. Reno: Nevada Historical Society.
- Brewer, W. H. (1889). The Great Basin. *Journal of the American Geographical Society of New York*, 21, 197-227. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/196662?refreqid=excelsior%3A3af3902ba8e1ad0cbc2f983ef5c0d8b6yseq=1#metadata_info_tab_contents
- Brodhead, M. J. (1970). Accepting the Verdict: National Supremacy as Expressed in State Constitutions, 1861-1912. *Nevada Historical Society Quarterly*, 13, 3-16.
- Brodhead, M. J. y Hulse, J. W. (1986). Paul W. Gates, Western Land Policy and the Equal Footing Doctrine. *Nevada Historical Society Quarterly*, 29, 225-239.
- Calef, W. (1960). *Private Grazing and Public Lands: Studies of the Local Management of the Taylor Act*. Chicago: University of Chicago Press.
- Church, J. (1908). *Statutes of the State of Nevada*. Carson City: State Printing Office.
- Congressional Research Service (2020). *Federal Land Ownership: Overview and Data*. R42346. Recuperado de <http://fas.org/sgp/crs/misc/R42346.pdf>
- Council of State Governments, 1977, Special Collections, University of Nevada Library, Reno, Nevada (Estados Unidos).
- Douglass, W. G. (Comp.) (1907). *Constitution of the State of Nevada as amended up to and including November 6, 1906*. Carson City: State Printing Office.
- Elliott, R. R. (1983). *Servant of Power: A Political Biography of Senator William M. Stewart*. Reno: University of Nevada Press.
- Elliott, R. R. (1987). *History of Nevada*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- Ferris, R. G. (Ed.) (1967). *Prospector, cowhand, and Sodbuster: Historic Places Associated with the Mining, Ranching, and Farming Frontiers in the Trans-Mississippi West*, Vol. XI. Washington, DC: National Survey of Historic Sites and Buildings, US Department of Interior and NPS.
- Fiero, B. (1986). *Geology of the Great Basin*. Reno: University of Nevada Press.
- Foss, P. O. (1960). *Politics and Grass*. Seattle: University of Washington Press.
- Gates, P. W. y Sewenson, R. W. (1968). *History of Public Land Law Development*. Washington, DC: Government Printing Office for Public Land Law Review Commission.
- Hays, S. P. (1959). *Conservation and the Gospel of Efficiency: The Progressive Conservation Movement, 1890-1920*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Hine, R. V. y Faragher, J. M. (2007). *Frontiers: A Short History of the American West*. New Haven: Yale University Press.
- Houghton, S. G. (1986). *A Trace of Desert Waters: The Great Basin Story*. Salt Lake City: Howe Brothers.
- Hynd, P. I. (2019). *Animal Nutrition. From Theory to Practice*. Oxford y Boston: CABI.
- Lane, R. H. (1974). *Sheep Nomadism in Northeast Nevada* (Tesis doctoral), Yale University, New Haven, Connecticut.
- Linklater, A. (2002). *Measuring America*. Nueva York: Walker & Company.
- Lopes, M.-A., Moraes, M. y Wilcox, R. (2020). Introducción. Ganadería en el mundo americano: algunas reflexiones sobre tecnología, consumo e intercambio. *Mundo Agrario*, 21(46), e129. Recuperado de <https://doi.org/10.24215/15155994e129>

- Mack, E. M. (1936). *Nevada: A History of the State from the Earliest Times through the Civil War*. Glendale: The Arthur H. Clark Company.
- McGreggor Cawley, R. (1993). *Federal Land, Western Anger: The Sagebrush Rebellion and Environmental Politics*. Lawrence: University Press of Kansas.
- McLane, A. R. (1978). *Silent Cordilleras*. Reno: Camp Nevada.
- McPhee, J. (1981). *Basin and Range*. Nueva York: Farrar, Strauss and Giroux.
- Merrill, K. R. (2002). *Public Lands and Political Meaning: Ranchers, the Government, and the Property Between Them*. Berkeley: University of California Press.
- Miller, C. (2001). *Gifford Pinchot and the Making of Modern Environmentalism*. Washington, DC: Island Press-Shearwater Books.
- Nimmo, Jr., J. (1885). *US Treasury Department, Bureau of Statistics, Report in Regard to the Range and Ranch Cattle Business of the United States*. Washington, DC: Government Printing Office.
- Oficina del Censo de los Estados Unidos (1902). *Informes del Censo. Vol. V, Twelfth Census of the United States, Taken in the Year 1900, Agriculture. Pt. I, Farms, Live Stock, and Animal Products*. Washington, D.C.: Government Printing Office.
- Osgood, E. S. (1929). *The Day of the Cattlemen*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Patterson, E. (1987). Early Cattle in Elko County. *Nevada Historical Society Quarterly*, 30, 93-101.
- Patterson, E. B., Ulph, L. A. y Goodwin, V. (1969). *Nevada's Northeast Frontier*. Sparks: Western Printing & Publishing Co.
- Paul, R. W. (1963). *Mining Frontiers of the Far West, 1848-1880*. Nueva York: Holt, Rinehart and Winston.
- Pisani, D. J. (1987). Enterprise and Equity: A Critique of Western Water Law in the Nineteenth Century. *Western Historical Quarterly*, 18(1), 15-37.
- Pisani, D. J. (2002). *Water and American Government: The Reclamation Bureau, National Water Policy, and the West, 1902-1935*. Berkeley: University of California Press.
- Rawls, J. J. y Bean, W. (2008). *California: An Interpretive History*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Robbins, R. (1942). *Our Landed Heritage: The Public Domain, 1776-1942*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- Rowley, W. D. (1984). Privilege vs. Right: Livestock Grazing in U.S. Government Forests. En H. K. Steen (Ed.), *History of Sustained-Yield Forestry: A Symposium* (pp. 61-67). Durham: Forest History Society.
- Rowley, W. D. (1985). *U.S. Forest Service Grazing and Rangelands: A History*. College Station: Texas A&M University Press.
- Rowley, W. D. (1996). *Reclaiming the Arid West: The Career of Francis G. Newlands*. Bloomington: Indiana University Press.
- Rowley, W. D. (2000). From Open Range to Closed Range on the Public Lands. En W. G. Robbins y J. C. Foster (Eds.), *Land in the American West: Private Claims and the Common Good* (pp. 96-117). Seattle: University of Washington Press.
- Rowley, W. D. (2016). Nevada and the Federal Estate. En B. K. Cegavske (Ed.), *Political History of Nevada (Twelfth Edition)* (pp. 52-56). Carson City: State Printing Office.
- Saitua, I. (2016). Becoming Herders: Basque Immigration, Labor, and Settlement in Nevada, 1880-1910. *Montana The Magazine of Western History*, 66(4), 58-70.
- Saitua, I. (2020). Villanos de las praderas: los pastores vascos en Estados Unidos y el Movimiento Conservacionista, 1890-1910. En L. Mees (Coord.), *Héroes y villanos de la patria* (pp. 127-154). Madrid: Tecnos.
- Scofield, C. S. (1907). *Dry Farming in the Great Basin., US Department of Agriculture*. Washington, DC: Government Printing Office.
- Shamberger, H. A. (1991). *Evolution of Nevada's Water Laws, as Related to the Development and Evaluation of the State's Water Resources from 1866 to about 1960 (Water Resources Bulletin 46)*. Recuperado de Division of Water

Resources (Carson City): <http://images.water.nv.gov/images/publications/water%20resources%20bulletins/Bulletin46.pdf>

Shinn, C. (1948). *Mining Camps as a Study in Frontier Government*. Nueva York: A. A. Knopf.

Skillen, J. R. (2009). *The Nation's Largest Landlord: The Bureau of Land Management in the American West*. Lawrence: Kansas University Press.

Stewart, H. M. (2006). The Nevada State Detectives. *Nevada Historical Society Quarterly*, 49, 23-41.

Taylor, J. (2020). *Saints, Sinners, and Sovereign Citizens: The Endless War over the West's Public Lands*. Reno: University of Nevada Press.

Townley, J. M. (1978). Management of Nevada's State Lands, 1864-1900. *Journal of the West*, 17(1), 63-73.

Unrau, H. D. (1990). *Basin and Range: A History of Great Basin National Park, Nevada*. Denver: US Department of Interior, National Park Service.

Walker, C. J. (2006). The History of School Trust Lands in Nevada: The No Child Left Behind Act of 1864. *Nevada Law Journal*, 7(1), 110-150.

White, R. (1991). «*It's Your Misfortune and None of My Own*»: *A History of the American West*. Norman: University of Oklahoma Press.

Young, J. A. y Sparks, B. A. (1985). *Cattle in the Cold Desert*. Logan: Utah State University Press.

NOTAS

- 1 Esta carta fue reimpressa en *Morning Appeal* [Carson City, Nevada], 17 de diciembre, 1886, 3.
- 2 Véase también McPhee, 1981; Fiero, 1986.
- 3 1 acre equivale a 0,404686 hectáreas.
- 4 Uno de los casos más controvertidos ha sido el de Cliven Bundy, un ranchero del sur de Nevada que desde 2014 ha venido desafiando al gobierno federal negándose a reconocer que el gobierno puede cobrarle (como a todos los rancheros que utilizan tierras públicas al día de hoy) por el pastoreo de su ganado en las tierras públicas. Taylor, 2020.
- 5 La compra de Luisiana en 1803; Florida en 1819, con el reconocimiento de España de las reivindicaciones de los Estados Unidos de desembarcar en el Océano Pacífico al norte del paralelo 49 o del Territorio de Oregón; la anexión de Texas en 1845, con la disposición de que Texas conservara sus tierras públicas; el Tratado de Oregón con Gran Bretaña en 1846 y el estallido de la Guerra entre México y Estados Unidos en ese mismo año. Hine y Faragher, 2007, pp. 52-53, 72, 45; White, 1991, pp. 76-82.
- 6 Con este Tratado, además de Nevada, se transferían también los actuales estados de California y Utah, y algunas partes de Colorado, Nuevo Méjico y Arizona. Patterson, Ulph y Goodwin, 1969, p. 3.
- 7 *Statutes of the State of Nevada*, Sixth Session of the Legislature 1873. Carson City: State Printer, 1873, pp. 99-101.
- 8 *Statutes of the State of Nevada*, First Session of the Legislature 1864-1865. Carson City: State Printer, 1865, pp. 343-344.
- 9 Clawson, M. (1938). Range Lands of Northeastern Nevada: Their proper and Profitable Use. Unpublished Manuscript, 1938, Nevada Historical Society, Reno, Nevada.
- 10 *Silver State* [Unionville, Nevada], 22 de mayo de 1890, p. 3.
- 11 Nevada Department of Conservation and Natural Resources and the US Department of Agriculture, Report Number Five North Fork Basin, agosto de 1963, pp. 4-5.
- 12 A. C. True, "Experiment Station Work", *Farmers' Bulletin* 532, marzo de 1913, US Department of Agriculture. Washington, DC: Government Printing Office, 1913, p. 19; "Hedges and Hedging", *British Farmer's Magazine*, p. 44. Londres: Rogerson and Tuxford, 1863, p. 356.
- 13 *National Live-Stock Journal*, 7(11), noviembre de 1876, p. 498.
- 14 Mark G Woodruff to The Forester, Washington, D.C., November 20, 1907, Record Group 95, U.S. Forest Service, Files Office of the Chief, Grazing Plans, National Records and Archives Administration, College Park, Maryland.
- 15 Clawson (1938). Range Lands of Northeastern...