Aula de Estudios Estratégicos
Un espacio universitario para la investigación y el análisis estratégico de los desafíos de seguridad del siglo XXI.

Seguridad y Defensa vs Seguridad Nacional.

26 de octubre de 2026

Juan Carlos Martín Torrijos*

Resumen

La evolución de los estudios estratégicos y de seguridad durante las últimas décadas ha impulsado una profunda transformación conceptual en la forma de entender la protección del Estado y de la sociedad. El tradicional binomio «Seguridad y Defensa», ampliamente utilizado durante la segunda mitad del siglo XX, respondía a una diferenciación funcional entre la seguridad interior, asociada principalmente a las fuerzas policiales, y la defensa exterior, atribuida a las fuerzas armadas. Sin embargo, la creciente inestabilidad social del mundo occidental que emerge en la segunda mitad del siglo XX y la progresiva aparición de amenazas complejas, transnacionales e híbridas ha cuestionado la utilidad de esta separación conceptual.

El presente trabajo analiza la evolución histórica que condujo desde el paradigma de «Seguridad y Defensa» hacia el actual modelo de «Seguridad Nacional», basado en un enfoque integral que incorpora de forma coordinada todos los instrumentos del poder del Estado. A través del estudio de la evolución doctrinal, de la transformación de las amenazas en base, especialmente, a la Estrategia de Seguridad Nacional de 2021, se examina cómo el concepto de Seguridad Nacional ha ido superando la tradicional dicotomía entre seguridad interior y defensa exterior y la conveniencia de llevar a cabo su sustitución formal.

Como conclusión, se sostiene que los desafíos contemporáneos, entre los que destacan las amenazas híbridas, el crimen organizado transnacional, la ciberseguridad, la presión migratoria instrumentalizada y los riesgos tecnológicos, exigen modelos de actuación cada vez más integrados, en los que la coordinación de capacidades civiles, militares, policiales, diplomáticas, económicas y de inteligencia constituye un requisito esencial para garantizar la seguridad del Estado y el bienestar de los ciudadanos.

Abstract

The evolution of strategic and security studies over recent decades has driven a profound conceptual transformation in the understanding of the protection of both the State and society. The traditional Security and Defense paradigm, widely employed throughout the second half of the twentieth century, was based on a functional distinction between internal security, primarily associated with law enforcement agencies, and external defense, entrusted to the armed forces. However, the growing social instability that emerged across the Western world during the latter half of the twentieth century and the progressive emergence of complex, transnational, and hybrid threats, have called into question the usefulness and even the appropriateness of maintaining such a conceptual separation.

This paper examines the historical evolution that led from the Security and Defense paradigm to the contemporary concept of National Security, which is based on a

* Coronal (ret.) del Ejército del Aire – DEM. Licenciado en Derecho. Profesor de ISEN, Instituto Asociado a la Universidad de Murcia
NOTA: Las ideas contenidas en esta publicación son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del Centro Universitario ISEN ni de la Universidad de Murcia.

comprehensive approach integrating all instruments of state power in a coordinated manner. Through an analysis of doctrinal developments and the transformation of the threat environment, with particular reference to Spain's 2021 National Security Strategy, the study explores how the concept of National Security has progressively superseded the traditional dichotomy between internal security and external defense and assesses the desirability replacing the latter framework.

The paper concludes that contemporary challenges, including hybrid threats, transnational organized crime, cybersecurity risks, the instrumentalization of migration flows, and emerging technological hazards, require increasingly integrated approaches. In this context, the effective coordination of civilian, military, law enforcement, diplomatic, economic, and intelligence capabilities has become an essential prerequisite for safeguarding national security and ensuring the well-being of citizens.

Palabras clave

Seguridad Nacional; Seguridad y Defensa; Estrategia de Seguridad Nacional; Política de Defensa; amenazas híbridas; crimen organizado transnacional; ciberseguridad; gobernanza integrada de la seguridad; estudios estratégicos.

Keywords

National Security; Security and Defense; National Security Strategy; Defense Policy; hybrid threats; transnational organized crime; cybersecurity; integrated security governance; strategic studies.

Cómo citar el artículo

Martín Torrijos, Juan Carlos. Seguridad y Defensa vs Seguridad Nacional. De la dicotomía entre seguridad interior y defensa exterior al paradigma integral de la Seguridad Nacional

Aula de Estudios Estratégicos-Isen. https://isen.es/publicacion/seguridad-y-defensa-vs-seguridad-nacional-de-la-dicotomia-entre-seguridad-interior-y-defensa-exterior-al-paradigma-integral-de-la-seguridad-nacional/

De la dicotomía entre seguridad interior y defensa exterior al paradigma integral de la Seguridad Nacional

Introducción

En este trabajo se aborda cómo el concepto “Seguridad y Defensa” plantea, en el fondo, una idea disgregadora, contra lo que pueda parecer en principio, de ambos conceptos por separado: “Seguridad” y “Defensa” y la evolución en su concepción hacia el empleo del más integrador de “Seguridad Nacional”.

Aunque la expresión “Seguridad y Defensa” se suele utilizar como un concepto único, lleva implícita la idea de la diferenciación funcional entre la “seguridad interior”, asociada principalmente a las fuerzas policiales, y la “defensa exterior”, atribuida a las fuerzas armadas. Sin embargo, las recientes transformaciones que estamos viviendo, especialmente en esta primeras décadas de siglo XXI, la progresiva aparición de amenazas complejas, transnacionales e híbridas cuestiona la utilidad de esta separación conceptual.

El concepto “Seguridad y Defensa”

Que la seguridad es cosa de todos está en el acervo cultural, al menos de las sociedades occidentales a las que pertenecemos.

No obstante, el empleo de una determinada terminología es muy importante. Por ello interesa conocer qué significado tienen tanto el término “Seguridad y Defensa”, como el de “Seguridad Nacional”, en la medida que, como se verá más adelante, el segundo (al menos en la literatura especializada y no tanto en la realidad) ha suplantado al primero.

Todo parte del concepto de “Seguridad” que definió la Asamblea General de Naciones Unidas en 1986, entendiéndolo como “una situación en la que los Estados consideran a resguardo de peligro el sufrir un ataque militar, presión política o coerción económica, obteniendo con ello libertad de acción para continuar con su propio desarrollo y progreso”.

Este concepto de seguridad combina la capacidad militar, el poder económico, el desarrollo social, el progreso de la ciencia y la tecnología y la cooperación política mediante la diplomacia bilateral y multilateral.

El nacimiento del concepto de Seguridad y Defensa, aunque aparece en la literatura especializada en la segunda mitad del siglo XX, tiene su germen ideológico en los movimientos obreros de finales de siglo XIX y primeros del siglo XX, cuando se produce la trasformación del “universo” rural como motor principal de la economía, hacia una sociedad industrializada y el auge de las grandes urbes; lo que trajo consigo no solo importantes transformaciones económicas y sociales sino una revolución en el mundo de la seguridad.

Es la época del auge de los movimientos sociales de protesta, del auge del comunismo, especialmente la Revolución rusa de 1917 y, poniendo de ejemplo nuestro propio país, las revoluciones sociales de los años 20 y 30 del siglo pasado.

En este contexto de creciente inseguridad urbana, cuando la gran masa social se había desplazado desde el campo para establecerse en las grandes ciudades, los crecientes desórdenes sociales se controlaban con los medios disponibles por los Estados. Por aquel entonces las fuerzas policiales no tenían ni los efectivos ni los medios suficientes para restaurar la convivencia y la normalidad y los gobiernos acudían al uso legítimo de la fuerza empleando las fuerzas militares disponibles, como único elemento con la capacidad suficiente para retornar a la normalidad.

Situándonos en España, en 1909 los acontecimientos conocidos como la “Semana Trágica de Barcelona" acabaron el 2 de agosto mediante una muy contundente intervención militar y unos treinta años después, la Revolución de Asturias de octubre de 1934, promovida por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), como parte de la huelga general revolucionaria y que solo arraigó completamente en Asturias, fue sofocada con una durísima intervención militar ordenada por el gobierno de la Segunda República.

En el resto de Europa la situación era similar, en lo que respecta al orden social.

Así, el gobierno británico, con una ya larga tradición democrática, desplegó fuerzas militares en 1910 para acabar con la huelga minera de Tonypandy (Gales) o en Glasgow en 1919 tras las huelgas masivas, por temor a un levantamiento de corte bolchevique. En Alemania, también en 1919, el gobierno socialdemócrata empleó al ejército para aplastar la insurrección comunista en Berlín y en 1920 en la cuenca del Ruhr.

Francia desplegó, por orden del gobierno de George Clemenceau, miles de soldados para deshacer las huelgas de mineros del Norte, en 1906, auspiciadas por los socialistas, que fueron reprimidas por Clemenceau utilizando para ello la fuerza militar.

Rusia también acudió a las fuerzas militares, tanto con el régimen zarista, cuando el ejército disolvió en 1905 a tiros una manifestación en San Petersburgo (conocida como “domingo rojo”), como en 1921 con el gobierno bolchevique, que utilizó al ejército para aplastar el levantamiento de civiles que exigían mayores libertades políticas.

Junto a esta realidad social, la política mundial estaba dominada en esa misma época (finales del siglo XIX y primera mitad del siglo XX) por una continua serie de conflictos bélicos intergubernamentales que desembocaron en las dos garras mundiales; por lo que en 1945 nos encontramos con una sociedad excesivamente militarizada y con grandes tensiones sociales. Esto se vio agravado porque la Guerra Fría disparó la carrera armamentística en los años cincuenta.

Este panorama provocó en las sociedades occidentales, especialmente en Europa, un amplio rechazo social que tuvo su culmen cuando los hijos de la generación que vivió la Segunda Guerra Mundial protagonizaron la revolución social conocida como mayo del 68, centrada en Francia, pero con repercusiones en todo el mundo.

Los jóvenes del "mayo del 68" cuestionaban la autoridad tradicional (aquí se enmarca perfectamente el empleo de las fuerzas armadas como principal elemento represor utilizado por los gobiernos), el capitalismo, el imperialismo y los valores conservadores de la posguerra.

En el resto del mundo, la primavera de Praga o los movimientos por los derechos civiles y las protestas masivas en Estados Unidos (incluidas las organizadas en contra de la guerra de Vietnam o como protesta por el asesinato de Martin Luther King) o en México las protestas previas a la inauguración de los juegos Olímpicos de 1968, etc., marcaron hitos de gran violencia social, en un movimiento en el que, además de lo que ya se ha citado, aparecen dos elementos de protesta especialmente significativos y novedosos: la revolución sexual y el "pacifismo" como rechazo frontal a la violencia militar de la superpotencias siendo éste último el que nos interesa para comprender la evolución de los concepto que estamos abordando.

Como he mencionado antes, el concepto de "Seguridad y Defensa" toma realmente cuerpo en la década de las 70 y continúa en los 80 del siglo XX. Aunque formalmente el concepto nace con la pretensión de estructurar la idea de "Seguridad Nacional", lo hace plantando una dicotomía real: por un lado, lo que se considera "Seguridad", cuyo principal objetivo es que los ciudadanos convivan en paz en su día a día, frente a la "Defensa", centrada en garantizar la supervivencia del propio Estado.

En este escenario se sitúa la política de Seguridad en esa época y la actual, en la que las cuestiones de “orden público” se asignan a las fuerzas de seguridad, que todos los países habían reforzado de forma progresiva de razón geométrica, potenciando unas fuerzas policiales que hoy son capaces de controlar situaciones derivadas de la inseguridad, llamémosla "interior", mientras que las fuerzas militares se dedican esencialmente a los asuntos derivados de la “Defensa", fuera de las fronteras de los Estados respectivos.

Esta dicotomía está plenamente instalada en el "orden social", que los gobiernos democráticos siguen llevando hoy día a "rajatabla". Como muestra de ello tenemos innumerables ejemplos, uno de cuyos paradigmas ha sido, recientemente el bloqueo judicial a una de las medidas del presidente estadounidense Donald Trump de emplear fuerzas militares o de federalizar unidades de la Guardia Nacional para labores de orden interno, cuyo último intento data de 2025.

En este desdoblamiento de “ámbitos de empleo” tiene mucho que ver la revolución del 68 y su nuevo enfoque pacifista, que ha conseguido "demonizar" en el acervo popular el empleo de las fuerzas armadas en el retorno a la normalidad cuando su actuación debe hacerse en el interior de los Estados o del territorio nacional.

Sin embargo, y como ya dijeron insignes figuras políticas como Lenin o el segundo presidente estadounidense, John Adams, la "realidad es muy tozuda" y, por tanto, acaba imponiéndose.

La muestra más evidente es la transformación observada en los documentos doctrinales actuales de Seguridad (hoy denominada de forma inequívoca, “Nacional”).

Volviendo a poner el foco en España, en la Estrategia de Seguridad Nacional 2021 (ESN 2021), el concepto de “Seguridad Nacional” se fundamenta en una concepción amplia e integral de la seguridad, entendida como una política de Estado de carácter transversal.

Esta visión rompe el esquema clásico puramente militar y se alinea con la definición ya establecida unos años antes en la Ley 36/2015 de Seguridad Nacional: la seguridad nacional es la acción del Estado orientada a proteger la libertad, los derechos y el bienestar de los ciudadanos, garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos.

En este sentido, los estudios de "Seguridad Nacional" han evolucionado en la concepción del término y, así, documentos como la vigente ESN de 2021 (aprobada por el Gobierno presidido por Pedro Sánchez), dice que es una política de estado con carácter transversal no solo militar y sigue el ya criterio establecido en la Ley 36/2015 de la seguridad nacional (aprobada por el Gobierno del PP presidido por Mariano Rajoy y de ahí que estemos ante una verdadera política de Estado) que entiende por Seguridad Nacional “la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos”.

Quiere esto decir que “oficialmente” y al menos en España, ya no se habla de “Seguridad y Defensa”, sino del más amplio e integrador concepto de “Seguridad Nacional”, con la puesta a disposición de todos los recursos nacionales, incluso acudiendo a pedir ayuda (así como a prestarla) a los países aliados; por lo que el gobierno, en lo que se refiere a los medios policiales, militares y de inteligencia, debe ponerlos en conjunto e integrarlos y coordinarlos al servicio de los ciudadanos. para contribuir a la Seguridad Nacional.

Esto implica que lo lógico sería que el gobierno considere que las Fuerzas Armadas deben ser utilizadas, en función de sus capacidades, para prevenir los riesgos y, en su caso, neutralizar las amenazas que atenten contra la seguridad, del país, superando un concepto que en sí supone una vulnerabilidad, como es la ya citada dicotomía entre el empleo de las fuerzas policiales y las fuerzas militares, en función de su empleo dentro o fuera de las fronteras.

Epílogo

La dialéctica que trajo consigo la aparición del concepto de “Seguridad y Defensa” en la segunda mitad del siglo XX no tuvo realmente un espíritu integrador, sino más bien todo lo contrario, fruto de la época en la que surge, tras un periodo de fuerte militarización y de disturbios sociales, derivados de las situaciones de desigualdad económica y social de los nuevos trabajadores de las grandes ciudades, reprimidas con fuerzas militares; lo que provocó en la sociedad occidental una gran desconfianza hacia el papel de las fuerzas armadas en asuntos de “orden público”. Por otro lado, la Guera Fría introdujo un clima de desconfianza mutua en los dos bloques enfrentados y marcó el inicio de la distinción entre los asuntos de orden interno, para cuyo control se han ido potenciando las fuerzas de seguridad y las amenazas exteriores, campo tradicional de empleo de las fuerzas militares.

Sin embargo, la realidad va por otro camino y hoy lo que se han integrado, generalizado y globalizado han sido las amenazas a la propia Seguridad Nacional, que comienzan a tomar cuerpo como fenómenos que en décadas anteriores eran puramente de orden interno, especialmente el cimen organizado con sus dos grandes ramificaciones: el tráfico de drogas y la migración irregular (antes un problema de distintas “mafias” nacionales con escasa nula conexión) y la aparición de otros nuevos, favorecidos por los avances tecnológicos (a un ritmo galopante por cierto) y la globalización que hace que para combatirlos o prevenirlos los Estados se vean obligados a empelar conjunta y coordinadamente todos los recursos a su alcance, desde los económicos y diplomáticos a los que suponen el ejercicio legítimo del empleo de la fuerza para su defensa, hoy encarnados en las fuerzas de seguridad y las fuerzas armadas y, como no, de los servicios de inteligencia.

Esto ha provocado que sobre el papel ya no se hable de “Seguridad y Defensa” como concepto o materia de conocimiento, habiendo sido sustituido por el más general y real de “Seguridad Nacional” (con un previsible giro hacia lo internacional en los próximos años), en el que ya no existen riesgos ni amenazas de índole militar o no militar y a los que hay que dedicar todos los recursos disponibles para neutralizar.

En España deberíamos dar un paso más en esta dirección y cambiar el nombre a la Directiva de Defensa Nacional, que elabora Presidencia del Gobierno (la última data de 2020 y no se ha actualizado con la ESN 2021) de la que deriva la la Estrategia de Defensa elaborada por la Secretaría General de Política de Defensa (SEGENPOL), que da inicio al proceso de planeamiento de las Fuerzas Armadas y empezar a denominarlas, por ejemplo, Directiva de Política Militar y Estrategia Militar, respectivamente, evitando e empleo de la locución “Defensa” en el planeamiento de la política militar.

Concluyo con una reflexión que ya hice en el seno de una conferencia en un curso de verano impartido en ISEN (Cartagena) en el año 2020, titulada “La Política Española de Seguridad Nacional: amenazas y desafíos para los años 20”, en la que afirmé que “siendo el recurso al legítimo ejercicio de la fuerza uno de los elementos de los Estados de Derecho para imponer, en última instancia, sus decisiones soberanas, tanto sobre sus ciudadanos, como sobre agentes externos ¿cabe imaginar un futuro no muy lejano en el que desaparezca la tradicional división administrativa estatal entre Ministerio del Interior como responsable de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y el de Defensa como responsable de las Fuerzas Armadas?